



UNIVERSIDAD
**PABLO^D
OLAVIDE**
SEVILLA

TESIS DOCTORAL

Niñez, pobreza y vulnerabilidad. Un estudio de caso acerca de la mirada de los actores sobre implementación de políticas de niñez en el Municipio de La Plata 2013 - 2015

Directoras:

Dra. María Rosa Herrera (Departamento de Trabajo Social y Servicios Sociales)

Dra. María Jesús Rodríguez García (Departamento de Sociología)

Doctoranda: Mg. María Soledad Veiga

Sevilla 2017

A Clara, Joaquín, Guadalupe,

Faustina, Inés y Charo.

*Niños y niñas de mi vida por quienes voy a luchar
por un mundo en el que la niñez pueda ser más feliz.*

Agradecimientos

A mis directoras María Jesús Rodríguez y María Rosa Herrera, por guiarme, por la lectura atenta y afectuosa, por confiar en mí, por las reuniones y las sugerencias, por trabajar tanto.

A la Universidad Nacional de La Plata, porque en esa universidad pública y gratuita di los más trascendentes pasos de mi recorrido académico.

A la Universidad Pablo de Olavide, por esta inigualable posibilidad de formación científica.

A Inés Cortazzo y Patricia Schettini, instigadoras de una pasión que fue creciendo en mí estando a su lado: la pasión por conocer, por preguntarme y por afrontar hazañas increíbles.

A todas mis compañeras de Cátedra y del Laboratorio de Investigación Movimientos Sociales y Condiciones de Vida, porque han sido muy generosas conmigo.

A mis grandes amigas y compañeras de trabajo Lourdes Farías y Cecilia Nogueira con quienes la vida me encontró una vez y para siempre, porque me sostuvieron, ayudaron y acompañaron. Y porque creyeron en mí más que yo misma y en que “esto sale”.

Imprescindiblemente a Gustavo, Clara y Joaquín, mis más grandes amores, mi fuerza, mi motor, por la paciencia, el tiempo robado, por esperarme.

A mis padres Nora Kucich y Guillermo Veiga porque me enseñaron a amar mi niñez y la de los demás.

A mis hermanos Juan Manuel, Juan Ignacio, Luján, Juan Andrés y Loli, con quienes compartí todo cuando era niña y hasta hoy son incondicionales conmigo. También a Leticia Sánchez, Paula Araujo, Emiliano López, Luciana Albornoz y Joaquín Guzzo, hermanos que la vida me trajo de grande para seguir compartiendo.

A mi amiga Silvana Robbiani, amiga y hermana que me alienta en momentos de mucho trabajo y cansancio, al lado de quién siento que importa la trama tanto como el desenlace.

A mis abuelos Pepe y Nora, que son entre quienes me rodean, los que están más lejos de su niñez, pero conservan un espíritu infantil que los hace brillar y los llena de ganas de vivir.

A Noelia y Ariel, quienes hace años descubrí que eran indispensables para mi vida y la de mi familia y hoy lo siguen siendo.

Por último, a los trabajadores y trabajadoras de la Dirección de Niñez de La Plata, por soñar como yo, una niñez con un futuro mejor.

Y muy especial y principalmente a los niños, niñas y adolescentes que formaron parte de este trabajo, por dejarme entrar, por abrirme las puertas, por la sinceridad, por las enseñanzas, por irse y volver, por obligarme a no abandonar, porque este trabajo es en coautoría, *porque no es para ustedes, es con ustedes.*

La Plata, abril de 2017

Introducción

*...Desamor desencuentro, perdón y olvido
cuerpo con mineral, pueblos trabajadores
infancias pobres, cinco siglos igual.*

*Lealtad sobre tumbas, piedra sagrada
Dios no alcanzo a llorar, sueño largo del mal
hijos de nadie, cinco siglos igual...*
León Gieco

Los comienzos

La presente investigación es el resultado de mi recorrido como docente e investigadora de la UNLP. Dicho camino, comenzó cuando luego de graduada en la Licenciatura de Trabajo Social, comencé mi carrera docente en la Cátedra de Investigación Social II de la Facultad de Trabajo Social de la UNLP y como investigadora me integré al Laboratorio de Investigación Movimientos Sociales y Condiciones de Vida. Como joven investigadora de dicho programa, en el año 2004 obtuve la Beca de Iniciación Científica, luego en 2006 la de Perfeccionamiento y en el año 2008 la de Formación Superior, todas de la UNLP. En el marco de este proceso, comencé a estudiar la Maestría en Ciencias Sociales del Trabajo.

Por otro lado, hacia finales de 2007, el Municipio de La Plata firma un convenio con la Provincia de Buenos Aires para la implementación del Sistema de Promoción y Protección Integral de Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes (SPPIDNNA) en el marco de la Ley Nº 13.298 *“De promoción y protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes”*¹. En esta ley, sancionada poco tiempo antes, se preveía la apertura, en los Municipios de la Provincia que suscribieran convenio, de Servicios Locales de Promoción y Protección de Derechos, en los que intervendrían equipos técnico-profesionales interdisciplinarios constituidos por trabajadores sociales, psicólogos, antropólogos, sociólogos y médicos que serían los encargados de la atención de los *casos* en los que existiera vulneración de derechos de niños, niñas o adolescentes, así como también llevarían a cabo acciones para la protección de sus derechos en la Ciudad.

¹ En adelante será nombrada como Ley Nº 13.298

Se crea entonces la Dirección de Niñez y Adolescencia de la Municipalidad de La Plata, donde me incorporo con la misión de cooperar en su organización, diseñando áreas y programas que permitieran comenzar a abordar la inmensa demanda de intervenciones para la atención de casos de vulneración de derechos de niños, niñas y adolescentes.

A partir de aquí, la investigación y la intervención profesional comienzan a encontrar un mismo rumbo en el que daba nueva dirección a mis investigaciones anteriores. En los primeros años como investigadora, me habían preocupado cuestiones relacionadas con el problema de educación y niñez en sectores populares, sin embargo, por primera vez desde el comienzo del recorrido de formación académica, vislumbraba que los problemas de los sujetos que estaba investigando tenían características de otra índole: no era posible pensar en la calidad de los procesos educativos de estos niños, niñas y adolescentes sin pensar la problemática desde una mirada un poco más compleja. En las entrevistas casuales mantenidas con niños, niñas y adolescentes quedaba claro que su paso por la escuela resultaba ser una anécdota en el marco de los conflictos más amplios que los atravesaban. Esto permitió afirmar que la realidad de los niños, niñas y adolescentes pobres trasciende los análisis que pueden realizarse desde la intersección de variables como educación, capacitación, niñez y trabajo, por lo que me aboqué a indagar la multiplicidad de las carencias que constituyen las situaciones de vulnerabilidad y las estrategias de intervención del Estado para abordarlas con los niños, niñas y adolescentes que se encuentran en situación de calle, que viven deambulando por la ciudad, durmiendo en los cajeros automáticos, en las raíces de los ombúes de la Plaza Italia, en la pérgola de la Plaza San Martín y bajo los bancos de la Plaza Moreno, ubicadas paradójicamente justo frente a la Iglesia Catedral, la Gobernación y la Legislatura Provincial, en la Ciudad de La Plata, ciudad Capital de la Provincia de Buenos Aires.

Estos niños, niñas y adolescentes deambulan por las calles de la ciudad víctimas de la pobreza, la marginalidad y la vulnerabilidad, utilizando diferentes estrategias de subsistencia, ejercidas generalmente en el marco de una economía subterránea, informal y, en muchas oportunidades, ilegales.

Lo que me movilizaba y generaba grandes interrogantes era la contradicción de que si bien hoy el Estado cuenta con una legislación que lo habilita para crear los dispositivos

necesarios para la defensa y protección de la niñez, así como para la restitución de los derechos vulnerados de los niños, niñas y adolescentes no obstante encuentra grandes dificultades para dar viabilidad y efectividad a sus intervenciones.

Esta tesis es el resultado de un largo recorrido intelectual enriquecido por el ejercicio profesional, que me ha permitido realizar rupturas teóricas, epistemológicas y metodológicas (Bourdieu, 2002; Vasilachis, 2003) como investigadora y como trabajadora social ligada a la *intervención en* y al estudio de la *dinámica de* los procesos sociales.

Este trabajo intenta ser una mirada más, que aporte a pensar en los problemas de la niñez y sus características, donde el *enfoque de derechos* es transversal a todo el estudio: la pobreza es pensada en términos de restricción de acceso a derechos básicos y fundamentales, que genera vulnerabilidad en el cumplimiento de los derechos de la niñez y que esperan ser intervenidos por acciones profesionales que sí y solo sí sean capaces de situarse en el marco de la defensa de los derechos humanos de la infancia para pensar, diseñar e implementar las estrategias de intervención.

Presentación de la investigación

Para la realización de este estudio, el hecho que generó el interés por indagar en el tema de la infancia fue la sanción - en el año 2005 - de las leyes de promoción y protección de derechos de la niñez y la adolescencia, a partir de las cuales Argentina se disponía a promover y proteger los derechos de los niños, niñas y adolescentes de manera integral, en consonancia con lo marcado por los tratados internacionales que desde el año 1994, tenían rango constitucional. La incorporación de estos marcos normativos producían un importante quiebre paradigmático en el tratamiento de los problemas de la niñez, en tanto se pasaba de una concepción en que el niño, niña o adolescente era considerado *menor objeto* de la política pública, a otra en que se lo consideraba *sujeto pleno de derechos* de los cuales poseía la titularidad.

La incorporación de estas normativas en el marco de esta perspectiva daba lugar a la creación del Sistema de Promoción y Protección Integral de Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes (SPPIDNNA) e instaba a las instituciones estatales de todos los niveles, ONGs, profesionales de todas las áreas con injerencia en la niñez etc. a

abordar los problemas de la niñez desde un enfoque integral, basado en la intervención en perspectiva de derechos.

Tal como he mencionado, en investigaciones anteriores había puesto el eje de las indagaciones en las dificultades que encontraban los niños, niñas y adolescentes para insertarse y permanecer en el sistema educativo, sin embargo, a estas alturas, comenzaba a vislumbrar, que desde el enfoque de derechos, las poblaciones infantiles vulnerables tenían muchos más derechos vulnerados que el derecho a la educación, lo que le daba opacidad al problema y constituía una trama de vulneraciones complejas. En dicha trama, las desventajas sufridas por estos niños, niñas y adolescentes se acumulan en la medida en que más derechos se vulneran (Minujín, 1992; Minujín y Kessler, 1995). Lo que subyacía en indagaciones teóricas preliminares, era que, las dificultades en el cumplimiento de los derechos se encuentran ligadas a una trama de desventajas acumuladas a lo largo de toda la vida de estos niños, niñas y adolescentes lo que da un carácter multidimensional y procesual a la situación de vulnerabilidad, generalizada en todos los aspectos de sus vidas (Saraví, 2006; Tuñón y González, 2013). A raíz del avance en esa línea de indagación y análisis, fue necesario profundizar en el estudio de las intervenciones del Estado frente al problema de los *niños en situación de calle* y que se encuentran en *situación de pobreza*. Es así como surge el supuesto preponderante de este estudio centrado en que las dificultades del Estado para la protección y restitución de derechos vulnerados de los niños, niñas y adolescentes se relacionan con las características que asume en Argentina la pobreza multidimensional (Tuñón y Salvia, 2011), lo que hace que a pesar en que el Estado conoce la magnitud y las características del problema y cuenta con normativas en las que están plasmadas las líneas de intervención -Leyes 26.061 y 13.298 de Promoción y Protección de los niños, niñas y adolescentes-, sin embargo el cambio de paradigma que permitiera pasar de la concepción de niñez objeto a otra como sujeto pleno de derechos, logró una solidez formal y jurídica que encuentra dificultades para transformar las situaciones de vulneración que atraviesan los niños, niñas y adolescentes, como así también para modificar las prácticas institucionales en las que los niños, niñas y adolescentes continúan siendo tratados como objetos

Las mencionadas características de la pobreza multidimensional dan un marco particular al proceso de implementación de la política pública de niñez. Asistimos en

Argentina a un proceso de empobrecimiento, degradación y desintegración profunda del tejido social, donde las clases pobres resultan ser las más golpeadas (Minujín, 1995). Los niños, niñas y adolescentes que hoy se encuentran durmiendo en las calles y plazas, limpiando vidrios, vendiendo diferentes objetos de escaso valor o mendigando en las esquinas, son diferentes expresiones de la segunda o tercera generación de familias pobres (Rosanvallón, 1996; Minujín, 2005; OIT, 2007; Pojomivsky, 2008) que no encuentran otra alternativa más que buscar en sus hijos, estrategias que les permitan la subsistencia mientras que en otros casos, son los mismos niños, niñas y adolescentes los que deciden ponerlas en práctica.

Este supuesto, está en la base de mis cuestionamientos en el siguiente sentido: por un lado, me pregunté cómo es la política pública de niñez desarrollada en el Municipio de La Plata en el marco de la Ley 13.298, dicho interrogante, se basó en la importancia de resaltar el principio de territorialidad encarnado en la política pública, lo cual me llevó a realizar esta indagación particularmente en la Ciudad de La Plata, ciudad Capital de la Provincia más importante en términos demográficos, productivos y económicos del país. Por otra parte, quise indagar acerca de cómo son y en qué perspectiva teórico-metodológica se piensan las estrategias de intervención desarrolladas por los operadores del SPPIDNNA, entendiendo que enmarcadas en la perspectiva de derechos y en el reconocimiento de la territorialidad, asumirán particularidades propias. Y, por último, conocer en qué medida el SPPIDNNA modificó la situación de los niños y niñas con derechos vulnerados desde la visión de los distintos actores, suponiendo que el fin principal de la política se encuentra orientado a generar cambios en las situaciones de vulnerabilidad de los niños, niñas y adolescentes.

En función de estos interrogantes me propuse como objetivos de esta investigación caracterizar la política pública de niñez en la Municipalidad de La Plata desde la mirada de los distintos actores, afirmada en la premisa de que la doble hermenéutica y la comprensión del punto de vista interno, supuestos fundamentales del paradigma interpretativo (Vasilachis, 1992; Giddens, 2001; Delleuze, 2001) -base metodológica de esta investigación- me permitiría acceder a dicha caracterización. En ese sentido, y desde el mismo posicionamiento metodológico, me propuse analizar la perspectiva de los diferentes actores sobre la implementación de la política pública de niñez y conocer

la mirada de los distintos actores respecto de la eficacia de las estrategias de los operadores para la restitución de derechos vulnerados.

Para llevar adelante estos objetivos, dadas las características de la población y la particularidad de la problemática, me propuse la realización de un *estudio de caso*, dado que como plantean Cortazzo y Schettini (2000) permite buscar la comprensión de determinado fenómeno a partir de varios casos concretos no por ser representativos de otros o por ser un ejemplo de un problema sino porque el caso en sí mismo es de interés para el investigador desde el punto de vista científico y desde el punto de vista social, dado que aborda un vacío en el área objeto de estudio o busca indagar la reconfiguración de determinado problema.

Además, entiendo que para desarrollar esta perspectiva, es necesario que el investigador se involucre en el proceso social en el que habrá de recoger los datos de forma sistemática y no intrusiva (Valles, 1995; Delgado y otros 1995) descartando las posibilidades de realizar diagnósticos globales, dado que los niños, niñas y adolescentes con derechos vulnerados y sus familias no conforman un universo homogéneo. Para llevarlo a cabo, utilicé la metodología cualitativa con el auxilio de datos cuantitativos (a través de la búsqueda de datos secundarios de documentos, informes estadísticos, archivos, etc.).

Para captar la perspectiva de los actores, trabajé en la realización de entrevistas semi estructuradas, que constituyeron los textos empíricos que permitieron interpretar a partir del análisis de datos cualitativos la dinámica de la realidad que estaba indagando.

Según Vasilachis (1992:57) *“El presupuesto fundamental de las metodologías cualitativas es que la investigación social tiene que ser más fiel al fenómeno que se estudia que a un conjunto de principios metodológicos...”*. Por lo tanto, lo que me interesa en esta investigación es conocer los fenómenos sociales no en términos causales sino poder comprender los procesos, significados y perspectivas que tienen los sujetos con los que trabajé.

Organización de esta tesis

Los resultados de esta investigación se presentan organizados en cinco apartados:

En el primer apartado, se desarrollan dos capítulos en los que se busca mostrar el *mapa de situación* en términos de contexto social y de políticas públicas de niñez que dan marco a este estudio.

En el segundo apartado, se presenta *el caso* como sistema integrado de unidades de análisis y se encuentra dividido en dos capítulos: por un lado, en el primero se presenta el SPPIDNNA, su diseño y organización y, en el otro, se presentan los actores intervinientes en esta investigación.

El tercer apartado, se reserva al *enfoque teórico*, en donde se desarrollan las categorías analíticas principales del estudio y está conformado por tres capítulos: en el primero, se discuten nociones sobre la pobreza, su medición y sus alcances en términos de multidimensionalidad, desigualdad y vulnerabilidad. En el segundo, se aborda la discusión sobre niñez y pobreza en clave de derechos vulnerados y pobreza multidimensional. Por último, se desarrollan definiciones sobre intervención social en clave de derechos.

El apartado cuarto, está destinado a la *metodología* y se encuentra estructurado en dos capítulos. El primero, de enfoque metodológico, en el que se desarrolla la fundamentación del uso de la metodología cualitativa para este tipo de estudios y, en el segundo, se desarrolla el mapa metodológico, las preguntas, objetivos, categorías e indicadores del estudio, se describe y fundamenta el tipo de muestreo de carácter teórico e intencional, se presentan los instrumentos y se desarrolla la estrategia de análisis de datos.

En el quinto apartado, se presentan los *resultados y la discusión* a la luz de las dimensiones planteadas en los objetivos y las preguntas de investigación y a partir de allí, se releen los documentos y retoman las entrevistas, revalorizando las palabras y las perspectivas de los actores a la luz de las categorías conceptuales y la teoría. Consta de tres capítulos: en el primero, se responde a la pregunta acerca de las características de la política pública de niñez, en el segundo, se observa el proceso de implementación de la política pública en la mirada de los diferentes actores y, en el tercero, se analizan los cambios producidos por la política pública de niñez, en la vida

de los niños, niñas y adolescentes con derechos vulnerados desde las perspectivas de los distintos actores.

Por último, se presenta un capítulo de *conclusiones*, en el que se muestran de manera analítica los hallazgos de la investigación y los aportes de la misma para pensar los problemas de la niñez desde una mirada disciplinar y se elaboran algunas recomendaciones que recogen los hallazgos presentados en torno a la política pública, en general, y a la intervención profesional, en particular.

Como anexos se adjuntan las normativas y un CD, en el que se podrá encontrar el proceso de tratamiento de la información: la transcripción de las entrevistas, los cuadros y tablas que permitieron arribar a las conclusiones analíticas en los procesos de codificación abierta y axial y de conceptualización.

ÍNDICE

Apartado I.....	18
El contexto: Mapa de situación.....	18
Capítulo 1: Contexto socio territorial del estudio.....	19
1.1 Acerca de la Provincia de Buenos Aires	19
1.2 Las características de la Ciudad de La Plata	26
1.2.1 Análisis de las principales variables demográficas, sociales y estructurales de la Ciudad de La Plata	27
1.2.2. Algunas palabras dimensionar el impacto de estos datos	35
Capítulo 2	38
La política de niñez en Argentina	38
2.1 Caracterización del Paradigma de la Situación Irregular	39
2.2 Caracterización del Paradigma de la Protección Integral	43
Apartado II El caso.....	51
Capítulo 3: La Política Pública de Niñez y Adolescencia: El SPPIDNNA	53
3.1 Acerca del diseño de la política.....	53
3.2 La conformación del caso en base a un modelo de análisis de la Política pública de Niñez	68
Capítulo 4: Los actores involucrados en este estudio.....	71
4.1 Las niñas, niños y adolescentes y sus familias	71
4.2 Operadores/as y funcionarios/as o responsables con cargos políticos en el SPPIDNNA..	75
4.3. Los interrogantes de este estudio.....	78
Apartado III.....	80
Enfoque teórico: principales categorías analíticas del estudio.....	80
Capítulo 5: Pobreza, desigualdad y vulnerabilidad	82
5.1 Acerca del concepto de pobreza	82
5.2 Acerca de las diferentes formas de medir la pobreza.....	87
5.3 Desigualdad y vulnerabilidad en el enfoque de derechos	89
Capítulo 6: Niñez y pobreza. Un enfoque en perspectiva de derechos	93
6.1 La multiplicidad de privaciones: pobreza multidimensional y derechos vulnerados	94
6.2 La perspectiva de derechos.....	98
6.3 El problema de los niños en situación de calle	102
6.4 La situación de calle: como derechos vulnerados y como estrategia para escapar de otras situaciones de vulneración de derechos.....	109
Capítulo 7: La intervención profesional en perspectiva de derechos.....	112

7.1 El enfoque en intervención social desde una perspectiva de derechos	113
7.2 Intervención social en niñez desde la perspectiva de derechos	117
7.3 La corresponsabilidad en la garantía de derechos.....	125
Apartado IV	128
Metodología	128
Capítulo 8: Enfoque metodológico.....	130
8.1 Las ‘gafas’ metodológicas: acerca de cómo se ha mirado la realidad en este estudio..	130
8.2 Sobre el estudio de caso	132
8.3 La entrevista como herramienta fundamental para abordar este caso desde el enfoque metodológico cualitativo	135
Capítulo 9: Diseño Metodológico.....	138
9.1 Mapa de diseño.....	141
9.2 La muestra y sus características.....	146
9.2.1 Características de la muestra	147
9.3 Instrumentos	159
9.3.1 Acerca del tipo de entrevista realizada.....	160
9.3.2 Sobre los datos secundarios y el análisis de documentos	162
9.4 Estrategia de análisis de datos	163
9.5 Proceso	164
9.6 Momentos de diseño analítico.....	166
Apartado V Resultados y discusión	168
Capítulo 10: Caracterización y análisis del diseño de la Política Pública de Niñez desde la perspectiva de los diferentes actores	170
10.1 El diseño de la estructura programática del SPPIDNNA en la Ciudad de La Plata	170
10.2 Área de atención de casos en sede	173
10.3 Área de atención de niños y adolescentes en situación de calle.....	177
<i>Descripción y perspectiva de los/as operadores/as de los equipos técnicos</i>	<i>177</i>
10.4 Área de o-800.....	178
10.5 Área de mesas barriales	180
Capítulo 11: Implementación de la política y estrategias de intervención desde la perspectiva de los distintos actores	184
11.1 Acerca de la perspectiva de los operadores de calle sobre la construcción del espacio de intervención y de las estrategias de intervención desde la perspectiva de derechos.....	186
11.2 Acerca de la perspectiva de responsables políticos sobre la implementación de las estrategias y los programas en la Municipalidad de La Plata	198

11.3 Acerca de la perspectiva de los niños, niñas y adolescentes y sus familias sobre las estrategias desarrolladas para la implementación de los programas en la Municipalidad de La Plata y la restitución de derechos vulnerados.....	202
Capítulo 12: Acerca del impacto de las estrategias llevadas a cabo en el marco del SPPIDNNA para de restitución de derechos vulnerados desde las diferentes perspectivas	212
12.1 Acerca de la focalización de la política pública de niñez.....	213
12.2 Acerca de los aportes de los programas para la restitución de derechos	215
Capítulo 13: Conclusiones	225
13.1. Acerca de las características de la política pública de niñez para la restitución de derechos. El caso de La Plata.	226
13.2 La implementación de la política y las estrategias de intervención de los profesionales del Municipio de La Plata	228
13.3 La implementación de los programas en la Municipalidad de La Plata y la restitución de derechos vulnerados en el marco del SPPIDNNA	233
13.4 Consideraciones finales.....	236
Bibliografía	242

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1: Población por edad en grandes grupos según Centro Comunal. Año 2010.....	28
Cuadro 2: Síntesis Analítica de la intervención en materia de infancia	49
Cuadro 3: Mapa de diseño analítico	143
Cuadro 4: Unidades de observación del estudio según perfil.....	150
Cuadro 5: Caracterización de la muestra de cargos políticos según perfiles.....	150
Cuadro 6: Caracterización de la muestra de Operadores del SPPIDNNA según perfiles	151
Cuadro 7: Caracterización de la muestra de niños, niñas y adolescentes según perfiles.....	152
Cuadro 8: Caracterización de la muestra de los familiares de los niños, niñas y adolescentes según perfiles	156

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Hogares con NBI según Centro Comunal La Plata. Segundo trimestre de 2016. Porcentaje sobre el total de hogares.	30
Gráfico 2: Población mayor de 10 años que no sabe leer ni escribir según Centro Comunal. La Plata 2010.....	32
Gráfico 3: Estructura en la que se inserta el municipio de La Plata como unidad ejecutora del SPPIDNNA.....	62
Gráfico 4: Derechos vulnerados de los niños, niñas y adolescentes en base a seis dimensiones fundamentales. Media para el período 2013-2015	102
Gráfico 5: Distribución de casos según sexo en la muestra expresada en porcentajes:	154

Gráfico 6: Distribución de casos según edad en la muestra expresada en porcentajes:.....	155
Gráfico 7: Zona de residencia en la Ciudad de La Plata de los niños, niñas y adolescentes que conforman la muestra expresada en porcentajes:	155
Gráfico 8: Vínculo del miembro participante de la investigación con el niño, niña o adolescente usuario del SPPIDNNA en la muestra expresado en porcentajes:	157
Gráfico 9: Composición familiar de la muestra en relación a la parentalidad expresada en porcentajes:.....	158
Gráfico 10: Situación ocupacional del miembro que del grupo familiar que forma parte de la muestra expresado en porcentajes:	158
Gráfico 11: Zona de residencia en la Ciudad de La Plata de las familias que conforman la muestra:	159
Gráfico 12: Cantidad de niños, niñas y adolescentes que conforman la muestra que concurren a la escuela expresada en porcentajes.....	204
Gráfico 13: Cantidad de derechos vulnerados que poseen los niños, niñas y adolescentes que conforman la muestra expresado en porcentajes	205

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: Sistema integrado de unidades de análisis que conforman el caso.....	52
Figura 2: Niveles de desagregación de la Política pública de niñez y adolescencia.....	54
Figura 3: Programas de promoción de derechos	63
Figura 4: Programas de protección y restitución de derechos	64
Figura 5: Modelo de análisis de las hipótesis de intervención social.....	114
Figura 6: Síntesis sinóptica de los elementos constitutivos de la primera pregunta de investigación.....	144
Figura 7: Síntesis sinóptica de los elementos constitutivos de la segunda pregunta de investigación.....	145
Figura 8: Síntesis sinóptica de los elementos constitutivos de la tercera pregunta de investigación.....	146
Figura 9: Elementos constitutivos externos e internos del proceso comunicativo en la entrevista	160
Figura 10: Síntesis sinóptica del proceso analítico.....	166
Figura 11: Niveles programáticos institucionales de la política pública de niñez.....	185

ÍNDICE DE DIAGRAMAS

Diagrama 1: Organigrama general del SPPIDNNA	55
Diagrama 2: Organigrama Provincial del SPPIDNNA.....	58
Diagrama 3: Organigrama de la Dirección de Niñez y Adolescencia	171

Apartado I

El contexto: Mapa de situación

En el presente apartado, se presentan dos capítulos. En el primero, se realiza una descripción contextual socio territorial del estudio, mientras que en el segundo, se presenta un panorama del desarrollo de la política de niñez en Argentina en diferentes momentos históricos.

Capítulo 1: Contexto socio territorial del estudio



En el presente capítulo, se realizará una presentación del contexto socio territorial de esta investigación. Dicha presentación, estará dividida en dos partes: en la primera, se describirá en profundidad la estructura de la Provincia de Buenos Aires, haciendo referencia a su estructura poblacional y económica. En la segunda parte, se presentará la Ciudad de La Plata, describiendo las características de su estructura productiva así como también las de su población por medio de la presentación de datos demográficos.

Es preciso aclarar aquí que esta descripción de la estructura socio territorial del local de investigación, resulta indispensable dado que permite ubicar el estado de situación en el que se desarrolla el estudio y que permitirá dar un marco cuantificable al recorte de tipo cualitativo, que conforma la perspectiva trabajada que si bien es central y en ella radica la fortaleza de este trabajo, sin dicho marco, perdería relevancia y se volvería difícil de entender en su real complejidad.

1.1 Acerca de la Provincia de Buenos Aires

En primer lugar, se caracterizará a la Provincia de Buenos Aires, la más extensa de Argentina (EPBA, 2015), cuya Capital es La Plata, ciudad en la que fue realizada esta investigación. Dicha descripción, resulta fundamental para comprender la realidad que brinda el escenario a los hallazgos de este estudio, permite generar preguntas, ahondar en el análisis y abonar supuestos respecto de los modos en los que la realidad se desarrolla.

La Provincia de Buenos Aires, según datos aportados por el Censo Poblacional 2010, tiene 15.625.084 habitantes, en una superficie equivalente a la de países como Italia o Polonia, la Provincia de Buenos Aires es la jurisdicción sub-nacional más poblada de La Argentina. A lo largo de los 135 municipios -o jurídicamente denominados partidos - que la conforman conviven realidades geográficas muy contrastantes, entra las que se encuentra una zona denominada *Conurbano* con elevadas proporciones de población, actividad económica y problemáticas sociales particulares y un *Interior* con características opuestas. (EPBA, 2015)

La provincia de Buenos Aires constituye, sin lugar a dudas, el principal distrito de la República Argentina. Con el 11% del territorio nacional es la más extensa del país, concentra el 39% de la población y aporta el 36% del Producto Bruto Interno (PBI) de Argentina (FOCACBA, 2016) y constituye un escenario de grandes contrastes que persisten y conviven conformando diferentes realidades entre los territorios que la componen dada su heterogeneidad tanto geográfica como poblacional (CEPAL, 2004).

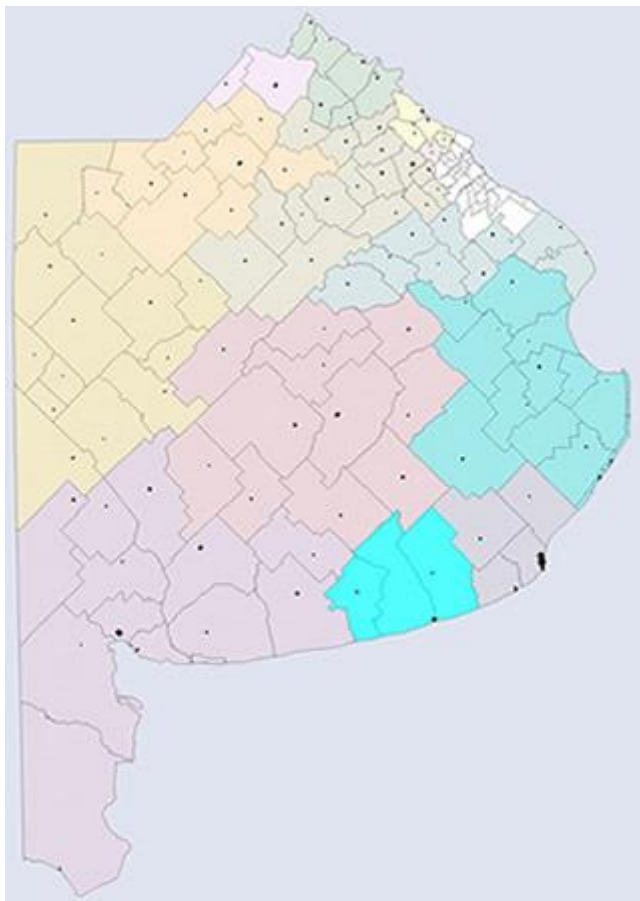
Posee una densidad poblacional de 53,56 Hab./Km², lo que la posiciona en tercer lugar a nivel nacional por debajo de CABA² que cuenta con 14.450,8 Hab./Km² y Tucumán con 72,04 Hab./Km², mientras que se posiciona muy por encima de provincias como Chaco, con 11,47 Hab./Km² o Chubut con tan solo 2,61 Hab./Km².

Los partidos bonaerenses son muy heterogéneos en cuanto a la población, el volumen, la densidad y el ritmo de crecimiento han diferenciado desde los orígenes de su vida institucional dos áreas muy disímiles entre sí: el área que rodea a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires lo que habitualmente se conoce como Gran Buenos Aires o Área Metropolitana del Gran Buenos Aires (AMBA) y que se encuentra conformada por 24 Partidos del Gran Buenos Aires y el resto de los partidos, que si bien son fundamentales en términos de productividad, dado que en ellos se asientan buena parte de los recursos productivos, el hecho de ser menos poblados, les da una dinámica particular y diferenciada (PGB, 2003).

² Ciudad Autónoma de Buenos Aires

El área metropolitana de la Ciudad de Buenos Aires se ha ido expandiendo como fruto de diferentes realidades. Desde principios del siglo XX el acelerado incremento poblacional de la Ciudad de Buenos Aires generado por la inmigración masiva resultó en una crisis de la vivienda y emergencia sanitaria precipitando la distribución hacia las zonas periféricas de la ciudad en donde aún había tierras a las que los ciudadanos podían acceder (Torrado, 2003). Con el inicio del proceso de *sustitución de importaciones* a mediados del mismo siglo XX, se produjo el desarrollo de un cinturón industrial en los alrededores del puerto de Buenos Aires y su consecuente demanda de mano de obra, lo cual alentó la migración interna desde zonas rurales a las urbanas (Chakiel, 2004). Las mejoras y el aumento en las vías de acceso y de los sistemas de transporte estimularon el poblamiento de las áreas circundantes mientras que los partidos más cercanos al puerto fueron incrementando su densidad.

Mapa de la Provincia de Buenos Aires con división política de los 135 partidos que la componen.



Dirección Provincial de Estadísticas de la Provincia de Buenos Aires (2005)

Un rasgo que caracteriza a la República Argentina es su alta concentración poblacional: en sólo 10 de 935 aglomerados urbanos del país reside el 52% de la población total y el

57% de su población urbana. Entre los 10 aglomerados con mayor volumen de habitantes, 3 de ellos (Partidos del Gran Buenos Aires, Gran La Plata y Mar del Plata) pertenecen a la provincia de Buenos Aires (EPBA, 2015).

La provincia de Buenos Aires presenta, en cuanto a la distribución territorial de su población, un nivel de concentración muy elevado: aproximadamente el 70% de su población reside en menos del 3% del territorio que rodea a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Esta configuración poblacional se fue consolidando durante el siglo XX, principalmente a partir de las grandes migraciones internacionales a principios del siglo y de las migraciones internas en la segunda mitad. Otra de sus características relevante es la urbanización casi completa de su población. (EPBA, 2015)

El Río de la Plata se privilegió por su ubicación lindante con Buenos Aires, principal ciudad portuaria de Argentina y desde muy pronto se estableció un muy importante circuito de intercambio comercial. La importancia estratégica de la región se perfeccionó con las redes de transporte que confluyen hacia la metrópoli principal y el desarrollo de su infraestructura.

a) Proceso de urbanización

A comienzos del siglo XIX sólo el 2% de la población mundial se estimaba urbana. En el año 2007 por primera vez la población urbana supera el 50% y se vislumbra como uno de los factores demográficos más influyentes en las próximas décadas (UNFPA, 1996) estimándose que hacia el año 2030 unos 4.900 millones de personas residirán en zonas consideradas urbanas.

Las ciudades juegan un papel importante, no sólo como proveedoras de empleo, albergue y servicios, sino también como centros de desarrollo cultural, educativo y tecnológico, como puertas de entrada hacia el resto del mundo, centros industriales para el procesamiento de productos agrícolas y de manufacturas, en otras palabras, lugares en donde generar ingresos. Desde muchos puntos de vista, existe un estrecho vínculo positivo entre el desarrollo humano y los niveles de urbanización de un país (UNCHS, 2001). Pero, al mismo tiempo, el rápido crecimiento urbano conlleva un desempleo creciente, degradación ambiental, falta de servicios urbanos, sobrecarga de

la infraestructura existente y carencia de acceso a la tierra, recursos financieros y una vivienda adecuada (UNCHS, 2001).

Según los datos relevados en el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010, 36.517.332 de personas se censaron en áreas urbanas, el 91% de su población total, ubicando a nuestro país dentro de los primeros lugares en cuanto a nivel de urbanización en Latinoamérica, junto a países con menor superficie como Venezuela o Uruguay. En la provincia de Buenos Aires, ese porcentaje se eleva al 97,2%, el valor más elevado del país entre las 23 provincias. Es necesario tener en cuenta que en este más que en otros aspectos demográficos, la urbanización es ante todo un fenómeno social que representa un hecho multidimensional, como tal, para comprender su dinámica y sus características, resulta clave interpretarlo tomando en cuenta diferentes aspectos sociales: económicos, políticos, históricos, demográficos, culturales, etc. y sus interrelaciones como partes integrantes de un todo dinámico.

La provincia de Buenos Aires inició tempranamente su proceso de urbanización, proceso que se desarrolló además con gran celeridad, que significó que en el transcurso de 60 años, la población urbanizada pase de representar un 71,3% de la población total a un 97,2%. Se puede observar que la provincia con respecto al país, ha sostenido porcentajes de población urbana significativamente mayores.

Este creciente proceso de urbanización se acentúa en el periodo 1947-1960 en coincidencia con la inauguración del modelo desarrollista, donde el crecimiento de la industria y su capacidad de absorción de mano de obra se destacó en gran forma, basándose, sobre todo en los primeros años, en el modelo de industrialización por sustitución de importaciones lo cual inevitablemente ha tenido incidencia en el proceso de crecimiento urbano, fomentando la inmigración del campo a la ciudad, y generando un marco y sostén económico a los nuevos habitantes urbanos (Chackiel, 2000; 2004).

Vapñarsky, estudió profundamente el sistema de urbano argentino concluyendo que Buenos Aires es uno de los ejemplos extremos de sistema urbano de alta primacía³ en el mundo (Vapñarsky, 1969, 1984, 1994). El Área Metropolitana Gran Buenos Aires concentra desde 1960 alrededor del 34% de la población total del país situando a Argentina como un caso de temprana y fuerte concentración demográfica en su ciudad líder (Meichtry, 2007).

Por lo descripto, puede aseverarse que la provincia de Buenos Aires presenta una población muy concentrada y con niveles de urbanización mayores al del resto de las provincias argentinas. Se avizora que la tendencia a la concentración poblacional continúa, tanto por la extensión del aglomerado principal a nuevas áreas contiguas como por la densificación de áreas ya incorporadas al aglomerado con anterioridad.

b) Estructura productiva de la Provincia de Buenos Aires

La provincia de Buenos Aires es la región industrial más importante del país, produciendo casi la mitad de las manufacturas elaboradas en Argentina, lo que la posiciona como el distrito con mayor participación en las exportaciones nacionales, aportando cerca de un tercio de las mismas (EPBA, 2015). Desde 2003 al presente, la provincia de Buenos Aires ha liderado el ciclo expansivo que experimentó la economía argentina, convirtiéndose en la principal movilizadora de crecimiento del país. En este sentido, la Provincia creció económicamente a un ritmo promedio anual de 8,6% durante el periodo 2003-2010, superando el desempeño evidenciado a nivel nacional (la tasa promedio anual de crecimiento de Argentina durante igual periodo fue de 7,6%). FOCABA (2016)

Las diferentes fuentes como el Foro de Cámaras de Comercio (2016), la Revista Estudios de Población de la Provincia de Buenos Aires (2015; 2016) y el Anuario Estadístico del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (2014)

³ El Índice de primacía es una medida que se utiliza para estudiar variaciones en la importancia relativa de la ciudad más populosa de un país en relación con las ciudades que le siguen en cantidad de habitantes. Un aumento en índice de primacía a lo largo del tiempo indicará una redistribución de la población entre las primeras ciudades a favor de la mayor es decir una redistribución concentradora. Un descenso indicará por el contrario que la redistribución favorece a las ciudades de menor volumen poblacional.

coinciden en que la Provincia de Buenos Aires es, dentro de las 23 provincias que conforman la República Argentina, la región económica más importante y compleja, además de por la ya explicada estructura geográfica, social y productiva, por ser la de mayor peso en el Producto Bruto Interno, que contribuye aproximadamente con el 38% de la producción de bienes y el 31% de la producción de servicios nacionales, generando a su vez más del 30% del empleo privado registrado en Argentina (PBG, 2003). En la actualidad, la región ha alcanzado una matriz de producción industrial altamente diversificada, logrando consolidar diversos polos productivos, entre los que se destacan los petroquímicos de Bahía Blanca y Ensenada, el metalúrgico del cordón Campana-San Nicolás, el autopartista de Buenos Aires, el agropartista de 9 de Julio, el agrícola-ganadero de la Pampa Húmeda, el pesquero de Mar del Plata y el minero de Olavarría. En cuanto a servicios, posee el centro turístico más importante de Argentina. También cuenta con cinco Polos Tecnológicos: Mar del Plata, La Plata, Junín, Tandil y Bahía Blanca (FOCACBA, 2016). Según datos del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (2012), existe además una importante concentración de micro, pequeñas y medianas empresas, localizadas primordialmente en los grandes centros urbanos, a la vez que muchos sectores cuentan con la presencia de empresas trasnacionales⁴ (EPBA, 2017).

En este territorio se genera más del 50% del producto industrial del país. Se destacan las cadenas de valor: alimenticia, siderúrgica, petroquímica, química, textil, del cuero, automotriz, farmacéutica y de bienes de capital. La Provincia tiene también un papel protagónico en las actividades agrícolas, ganaderas y pecuarias, alcanzando el 29% del producto agropecuario nacional. En ella se produce el 54,5% del girasol, el 32,3% del maíz, el 27,8% de la soja, el 58,5% del trigo del país (promedio de los últimos cinco años). Además, cuenta con el 34% de las cabezas de ganado vacuno y se originan alrededor del 70% de las capturas de pescados y moluscos del país. (FOCABA, 2016)

⁴ Ministerio de Economía, Junio 2016:

<http://www.estadistica.ec.gba.gov.ar/dpe/index.php/economia/comercio-externo/exportaciones>

1.2 Las características de la Ciudad de La Plata



En el presente sub-apartado, se presentan datos acerca del territorio de La Plata: extensión, estructura productiva y datos demográficos que permiten mostrar el ámbito territorial y social en el que se ha desarrollado este estudio.

El territorio de La Plata, equivale al 0,3% de la superficie de la Provincia de Buenos Aires y aloja a 799.523⁵ personas lo que representa un 4% de los habitantes provinciales con 620 Hab./Km2 que habitan en más de 177 mil hogares existentes en el partido (Lódola y Brigo, 2011).

De acuerdo con el Censo de Población 2010, un tercio de la población platense, 266.500 personas aproximadamente, residen en su Casco urbano de la ciudad, estando el resto distribuido en 18 centros comunales que integran el municipio tal como se muestra en el plano. Entre ellos, Villa Elvira, Los Hornos, San Carlos y Tolosa concentran un 35% de los habitantes del partido (280.000 personas aproximadamente)

Mapa del Partido de La Plata con división según Centros Comunales⁶

⁵ Según datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda de 2010

⁶ Los centros comunales son unidades burocrático-administrativas descentralizadas territorial y económicamente de los Municipios a los fines de operativizar la gestión y provisión de servicios a los usuarios habitantes de la Ciudad. Poseen presupuesto propio y autonomía para planificar la realización de obras, si bien cuentan con el apoyo Municipal. Su principio mentor radica en la cercanía y el conocimiento de cada realidad territorial, lo cual posibilita una gestión más eficaz de los recursos, servicios, etc.



Fuente: Dirección Provincial de Estadísticas de la Provincia de Buenos Aires

Por su parte, en función de la densidad poblacional, ocho de los centros comunales se caracterizan por ser de índole rural puesto que evidencian un nivel inferior al promedio del partido (Villa Elvira, Los Hornos, Melchor Romero, Lisandro Olmos, Abasto, Arturo Seguí, Etcheverry y El Peligro) (EPBA 2016; 2017).

1.2.1 Análisis de las principales variables demográficas, sociales y estructurales de la Ciudad de La Plata

a) Edad

En cuanto a la división de la población por grandes grupos de edad se observa que, en términos relativos al total de la Provincia de Buenos Aires, La Plata posee una menor proporción de niños, lo cual se contrarresta con una mayor proporción de personas en edad de integrar la población económicamente activa y en tiempos de jubilación. Además, existe una gran cantidad de centros comunales con una proporción de niños menores a 14 años por encima de la existente a nivel partido (23%), entre los que se destacan: Abasto, Hernández, Gorina y Etcheverry con un 32% de su población menor a 14 años, Arturo Seguí 33%, Melchor Romero 35% y El Peligro 36%. En contrario, el casco urbano sobresale por tener una población relativamente más vieja, al evidenciar que solamente el 14% de sus integrantes son menores a 14 años. (Lódola y Brigo, 2011).

Cuadro 1: Población por edad en grandes grupos según Centro Comunal. Año 2010

Centro Comunal	Grupo etario		
	0-14	15-64	65 y más
Casco Urbano	14%	68%	17%
Villa Elvira	27%	64%	9%
Los Hornos	28%	63%	10%
San Carlos	28%	63%	8%
Tolosa	24%	63%	13%
City Bell	27%	63%	10%
San Lorenzo	30%	62%	8%
Gonnet	24%	66%	9%
Romero	35%	61%	5%
Villa Elisa	26%	64%	11%
Olmos	27%	69%	5%
Ringuelet	24%	64%	12%
Abasto	32%	61%	7%
Hernandez	32%	62%	6%
Seguí	33%	61%	6%
Gorina	32%	62%	6%
Etcheverry	32%	61%	7%
El Peligro	36%	58%	5%
Isla Martín García	29%	69%	1%

Fuente: Elaborado en base al Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010

b) Condiciones de vida de los habitantes de La Plata

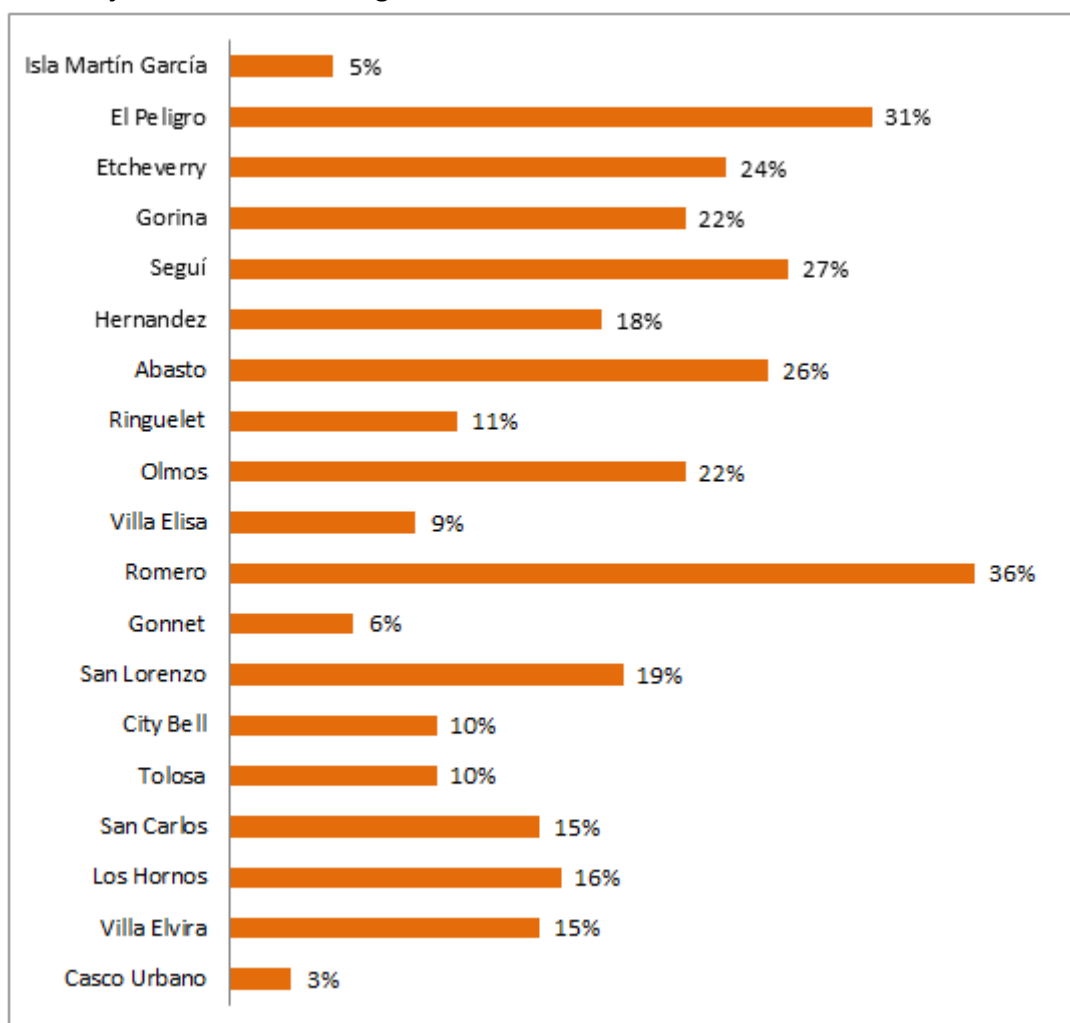
De acuerdo al informe de Lóndola y Brigo (2011), de las aproximadamente 180.000 viviendas en que residen los habitantes platenses, lo que representa un 5% del total de la Provincia de Buenos Aires, el 90% son hogares multivivienda (departamentos o unidades funcionales dentro de un complejo habitacional más amplio como puede ser un edificio, complejo, etc.), mientras que para el total de la Provincia, las casas representan el 80% del total, para la Ciudad de La Plata, lo hacen en un 70%, mientras que los departamentos representan un 22% de las viviendas particulares.

Al considerar las condiciones de vida de los hogares a través del indicador de NBI⁷ para el año 2015 a nivel provincial, se observa que un 5,5% presenta condiciones de hacinamiento, un 1,86% presenta déficit de vivienda, el 10,56 % vive en condiciones sanitarias deficientes, en tanto el 0% de los entrevistados presenta déficit de escolarización y un 0,79 muestra déficit de subsistencia, lo cual acumula un 14,59% para el indicador NBI en el Aglomerado Gran la Plata según los datos tomados por la Encuesta Permanente de Hogares (Centro de Estudios de Gobernanza, 2016)

Al examinar cómo se comporta el indicador en los centros comunales, puede notarse la gran heterogeneidad entre ellos en relación a las NBI. Es posible establecer que el indicador de NBI va aumentando en la medida en que los centros comunales se alejan del casco urbano de la ciudad, apreciándose que son los que están geográficamente más alejados del casco urbano, es decir las zonas de características suburbanas y rurales las que presentan porcentajes mayores de necesidades insatisfechas como es el caso de los barrios de Melchor Romero, Lisandro Olmos, Abasto, Arturo Seguí, Gorina, Etcheverry y El Peligro.

⁷ Un hogar con NBI es aquel que presenta al menos uno de los siguientes indicadores de privación: Hacinamiento (más de tres personas por cuarto), Vivienda (habitan en una vivienda de tipo inconveniente (pieza de inquilinato, pieza de hotel o pensión, casilla, local no construido para habitación o vivienda móvil), excluyendo casa, departamento y rancho), Condiciones Sanitarias (no tienen ningún tipo de retrete), Asistencia Escolar (tienen al menos un niño en edad escolar (6 a 12 años) que no asiste a la escuela) y Capacidad de subsistencia (tienen cuatro o más personas por miembro ocupado, cuyo jefe no haya completado el tercer grado de escolaridad primaria). Centro de Estudios de Gobernanza (2016).

Gráfico 1: Hogares con NBI según Centro Comunal La Plata. Segundo trimestre de 2016.
Porcentaje sobre el total de hogares.



Fuente: Encuesta Permanente de Hogares segundo trimestre de 2016.

c) Acerca del acceso a servicios públicos en La Plata

Además de los datos acerca de la vivienda, otro de los indicadores de la calidad de vida de una población determinada, es el acceso a servicios públicos básicos y al mirarlos, pueden sumarse elementos que permiten dimensionar las condiciones en las que vive la población en los diferentes barrios. Los servicios considerados básicos son el acceso a cloacas, agua potable, electricidad, alumbrado público, gas natural, recolección de residuos y transporte público. En ese sentido, puede observarse de acuerdo con los datos arrojados por la Encuesta Permanente de Hogares, que La Plata presenta el 78% de sus viviendas con servicio de cloacas, más del 91% con agua corriente, el 99% con energía eléctrica por red, el 94% con alumbrado público, el 90% con gas natural, el 94% con servicio regular de recolección de residuos y el 93% con servicio de transporte

público a menos de 300 metros. Considerando esos niveles, los resultados por centro comunal indican que los más deficitarios en cuanto a la existencia de dichos servicios son Melchor Romero, Abasto, Arturo Seguí, Etcheverry y El Peligro.

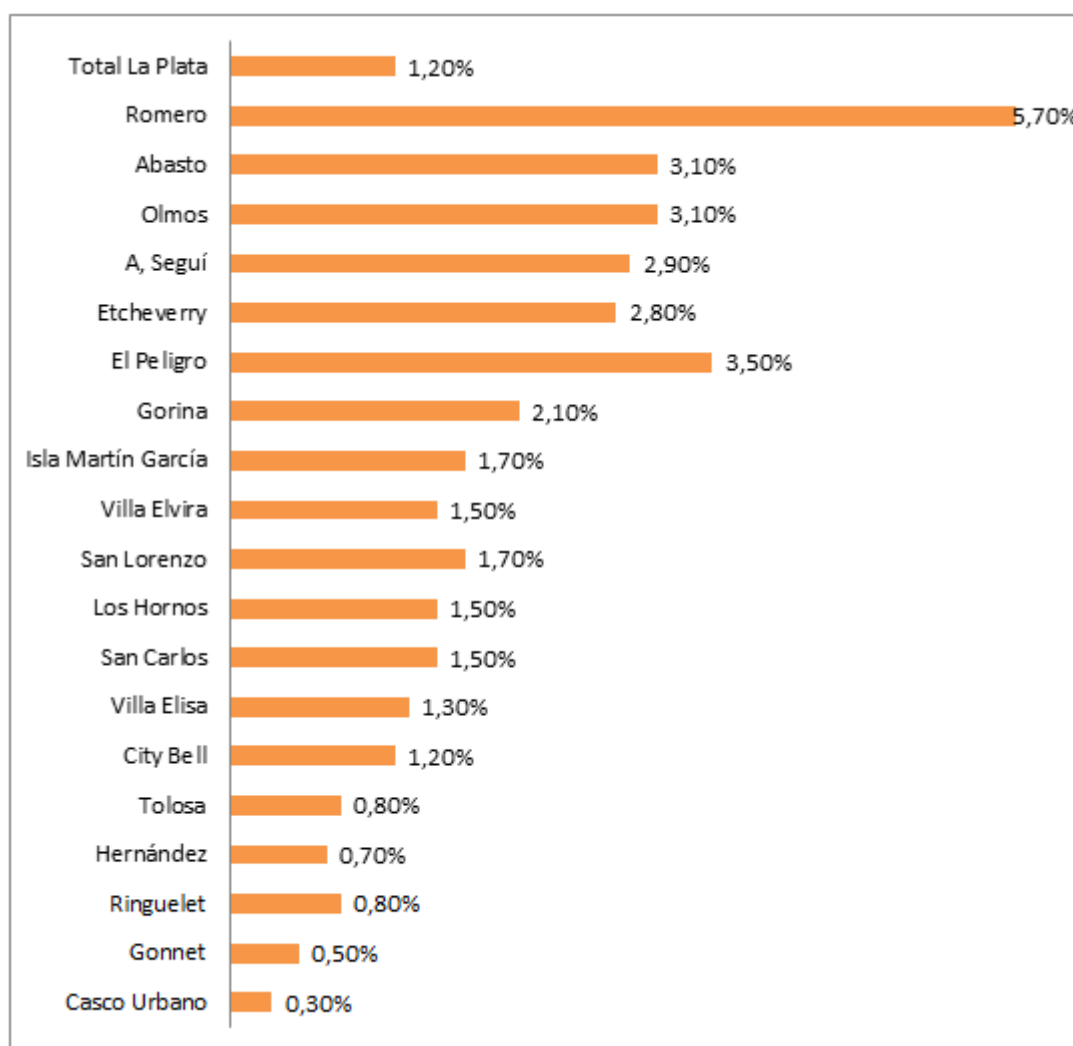
d) Acerca de la educación

En relación a la educación, entre los más de 11 millones de habitantes que sobrepasan los 10 años de edad en la Provincia de Buenos Aires, existe un 1,6% que manifiesta no saber leer y escribir.

De los 799.523⁸ habitantes del partido de La Plata, el 3% nunca asistió a algún establecimiento educativo, otro 35% lo hacía habitualmente en el año 2010, mientras que el 62% restante asistió con anterioridad. Entre los que asisten, al nivel inicial (preescolar y primaria) abarcan al 47% de las personas mayores a tres años, el nivel intermedio alcanza un 24%, mientras que el superior (terciario no universitario y terciario universitario) agrupa al 29% restante.

⁸ Datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda, 2010

Gráfico 2: Población mayor de 10 años que no sabe leer ni escribir según Centro Comunal. La Plata 2010



Fuente: Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2010

Habitualmente es posible asociar el nivel de educación formal alcanzado con los ingresos futuros de la población, en ese sentido es esperable que las personas de mayores niveles educativos formales obtendrán mejores posiciones laborales y, por lo tanto, mejores salarios por su trabajo, sin ser esto, sobre todo en el momento actual de la Argentina, una norma o fórmula inquebrantable que solo se menciona aquí como tendencia general y posible (Filmus y Miranda, 2005). En este aspecto, La Plata cuenta con más de un 30% de la población que manifestó de acuerdo al informe del Centro de Estudios de Gobernanza (2017), haber completado algún nivel educativo medio o superior desagregado en un 17% que finalizaron los estudios secundarios, un 4% que poseen terciario completo, un 8% que finalizaron sus estudios universitarios.

De esta forma, la localización geográfica en el partido de quienes terminaron sus carreras de terciarias o universitarias, indicarían que tanto en el casco urbano como en Gonnet, City Bell y Ringuelet (ver mapa del Partido de la Ciudad de La Plata) existirían niveles de ingresos superiores al promedio del partido; mientras que en contrario, El Peligro, Etcheverry, Abasto y Melchor Romero serían los centros comunales con menores ingresos que el promedio comunal.

e) Sobre el acceso a los servicios de salud

Otro aspecto para considerar son las condiciones de vida de una población, que es el acceso a seguro médico o cobertura de salud⁹. En ese sentido, mientras que a nivel provincial, algo más de la mitad de la población cuenta con obra social o plan de salud privado o mutual, en el Municipio de La Plata, dicho indicador asciende a 63%, superando incluso el 48% evidenciado para los partidos del GBA y el 57% para el resto de los partidos de la Provincia. Los centros comunales que muestran mayores niveles de cobertura médica, en relación al promedio del partido, son aquellos que también muestran mejores niveles educativos en su población (Casco urbano, Gonnet, City Bell y Ringuelet) junto a Tolosa. En el extremo opuesto, las zonas de la ciudad donde menor proporción de la población posee cobertura médica también siguen el ordenamiento propuesto precedentemente en términos de nivel educativo, reforzando además, la hipótesis acerca de las dificultades de acceso al empleo de calidad de quienes no han finalizado los niveles educativos y esto es digno de ser rescatado, en tanto los mayores niveles de empleo registrado, garantizan mayores

⁹ El sistema de salud en Argentina, a grandes rasgos consta de tres subsistemas bien definidos: el público, el de Obras Sociales y el sector privado. El sistema público está conformado por los hospitales públicos y los centros de atención primaria de la salud, y funciona bajo la coordinación de Ministerios y Secretarías de la Salud ya sean nacionales, provinciales o municipales. Presta potencialmente servicios gratuitos a toda la población contando entre sus principales usuarios a los sectores más empobrecidos, o desempleados que no acceden al sistema de obras sociales. El sistema de Obras Sociales está mantenido por contribuciones de empleados y empleadores, que aportan alrededor del 10 % de la nómina salarial para los distintos prestadores nacionales y provinciales. Entre sus usuarios se encuentran los trabajadores registrados y sus familiares directos quienes por carácter transitivo, acceden a la misma cobertura sin incremento del aporte dinerario. En lo que respecta al sector privado, sólo aproximadamente un 15 % de la población se vale de sus servicios que se financia con el aporte prepago de los propios usuarios o clientes, que generalmente poseen un ingreso medio a alto.

niveles de cobertura de salud, en tanto la informalidad laboral, excluye a los trabajadores de seguro médico u obra social Lóndola y Brigo, 2011; Salvia, 2015).

En este punto, es importante rescatar que la Ciudad de La Plata, por ser la capital de la provincia, cuenta con la mayor estructura hospitalaria pública de la Provincia de Buenos Aires, conformada por los Hospitales Rossi, Gutierrez, Gonnet, San Martín, San Juan de Dios, Alejandro Korn y el Hospital Sor María Ludovica especializado en pediatría, que si bien reciben consultas y pacientes derivados de toda la provincia, se encuentran al alcance de los ciudadanos de La Plata, quienes tienen acceso a ellos, si bien no cuentan con prioridad en la atención. En estos centros hospitalarios, la atención es totalmente gratuita.

f) Las características del Mercado Laboral de La Plata

Tal como plantea en informe Diagnóstico Socioeconómico de La Plata y sus Centros Comunes (2011) de acuerdo con los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda de 2010, la población económicamente activa (PEA) del partido de La Plata superaba en el año 2010 las 300 mil personas, lo cual implica el alrededor del 58% de la población mayor a 14 años del distrito. Si bien, dicho porcentaje coincide con el evidenciado a nivel provincial, la composición del mismo es diferente. Mientras en el resto de la Provincia los ocupados representan el 67% de la PEA, en el municipio de La Plata ascienden al 77%.

Esto muestra que la proporción de la población ocupada platense en relación al total de los habitantes mayores a 14 años no sólo es superior a la provincial (45% versus 39%, respectivamente) sino que también supera a la del Gran Buenos Aires (37%) y el Resto de los partidos del Interior (42%). En cuanto a la situación que revisten los centros comunales en torno a la ocupación, la mayoría iguala o supera el nivel de 45% existente en La Plata. Por su parte, en lo concerniente a la población inactiva, que a nivel municipal asciende al 42%, tres son los centros comunales que superan ese nivel: El Casco urbano (seguramente como consecuencia de poseer una mayor proporción relativa de población mayor 65 años y de alojar a gran parte de los estudiantes universitarios) y Melchor Romero y Lisandro Olmos que - por ser las localidades más

antiguas de la ciudad - presentan mayor envejecimiento poblacional (Lóndola y Brigo, 2011).

La composición ocupacional de la Ciudad de La Plata es muy diferente de la del resto de la Provincia de Buenos Aires. Mientras que para La Plata la mayoría de los empleados pertenece al sector público, por ser esta una ciudad que es sede administrativa provincial, además de contar con una Universidad Nacional con una gran estructura burocrática, en el resto de la provincia, la prevalencia se da para el sector privado. Esto presenta ventajas y desventajas para la población platense: por un lado, el empleo público tiende a ser más estable que el privado, dado que por las conquistas gremiales, estos se encuentran menos atados a los cambios de gobiernos y a los procesos económicos, si bien, en términos generales, también hay que resaltar que las remuneraciones del grueso de las plantas estatales son en promedio medias o bajas. Por su parte, el empleo privado, suele encontrarse más atado a los ciclos económicos, con modalidades contractuales más diversas y en ocasiones endeble, mientras que en líneas generales están mejor pagos.

Es fundamental resaltar aquí, que en los datos mostrados anteriormente, no se encuentran contemplados las enormes cantidades de trabajadores no registrados, cuyas condiciones de empleo son pésimas y sobre los que no existen datos concretos, pero, sin duda, son motor y contribuyen desde la informalidad a una economía informal cada vez más grande y que se encuentran invisibles, mal pagos, sin cobertura médica ni previsional, cobrando salarios por debajo de los límites legales entre los que se encuentran extranjeros indocumentados, que viven hacinados en situación de esclavitud en los mismos locales en que realizan sus trabajos de los que muchas veces también participan los niños.

1.2.2. Algunas palabras dimensionar el impacto de estos datos

En esta descripción, pormenorizada de las características sociodemográficas de la Ciudad de La Plata permite obtener información contextual para interpretar más fielmente el escenario en el que se desarrolla este trabajo de investigación.

Concretamente, este estudio se desarrolla en la Ciudad Capital de la Provincia más importante del país no solo en términos demográficos, sino además productivos y económicos.

Dicho rasgo, resulta central al momento de caracterizar el problema de investigación, como así también a las unidades de análisis, dado que no pueden ser omitidas las particulares características socio-económicas asumidas por poblaciones que habitan las regiones centrales de la zona más importante de Argentina.

Esta información, permitirá situar todo el estudio y dará el marco de referencia a la hora de pensar el problema planteado en esta investigación.

Es preciso tener en cuenta para el análisis y la lectura de todo el trabajo como dato transversal que tal como lo veremos en la presentación de la muestra, el mayor porcentaje de los niños, niñas y adolescentes con quienes se ha trabajado por ser usuarios del Sistema de Promoción y Protección de Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes provienen de los barrios y zonas que a lo largo de este capítulo se han mostrado con índices más desfavorecidos en todas las variables analizadas como son los barrios de Villa Elvira, Abasto, Melchor Romero, Altos de San Lorenzo, Olmos y Los Hornos, que son precisamente los más alejados del casco urbano de la ciudad y donde los servicios públicos que suman calidad de vida a los ciudadanos no llegan a cubrir las necesidades de los usuarios.

Se trata de zonas de altos déficits estructurales de acceso en lo que refiere a viviendas, caminos, calles y sistemas de transporte, servicios de salud y educativos, lo que genera polos de pobreza estructural que se reproduce y retroalimenta con el crecimiento de la población y que coinciden con las zonas de mayor crecimiento de los indicadores de NBI estableciendo la estructura de problemas sociales que afectan a la población en general pero específicamente vulneran los derechos de la infancia demostrando injusticias en el inicio de la vida, lo que marca trayectoria de inequidades en todo el curso de vida con fuertes impactos y consecuencias en los logros esperados en la adultez (Tuñón, 2016), generando lo que se conoce como reproducción intergeneracional de la pobreza (Pla, 2013; Estevez y Garcés, 2014).



Capítulo 2

La política de niñez en Argentina



En el este capítulo se presenta un recorrido histórico y análisis de las políticas de niñez implementadas en Argentina en diferentes momentos del Estado Nación que culmina en la incorporación de un marco normativo a partir de la reforma de la Constitución en 1994 en Argentina que tuvo como corolario la Ley Nacional 26.061 de Promoción y Protección de Niños, Niñas y Adolescentes y la Ley 13.298 de la Provincia de Buenos Aires que lleva el mismo nombre en el año 2005. Se describirán los paradigmas que orientaron la intervención en materia de infancia: a grandes rasgos se trata del Paradigma de la Situación Irregular y el Paradigma de la Protección Integral. La perspectiva desde la que se desarrolla este capítulo coincide con Isuani (2005) en que:

Las normas jurídicas son disposiciones destinadas a regular la conducta social, constituyen productos de las instituciones de gobierno de una sociedad y adquieren vigencia cuando se transforman en regularidades de comportamiento social. (...) Las normas jurídicas, en tanto productos del Estado, son el resultado de la lucha y la negociación de las diversas fuerzas sociales que intervienen en su génesis y que les transfieren sus valores, intereses y formas de interpretación de la realidad. En definitiva, su ideología (Isuani, 2005: 25).

El recorrido abarca desde la creación de la Doctrina de la Situación Irregular al Paradigma de Protección Integral nombres con los que se identifican las dos posturas teóricas preponderantes en materia de niñez y que serán objeto de análisis y discusión en este capítulo, destacando que el último da lugar a la creación del llamado Sistema de Promoción y Protección Integral de Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes.

Lo que resulta fundamental aquí es resaltar que todo el capítulo, estará entrecruzado por la lectura del contexto socio histórico que a grandes rasgos, signó cada período y que imprimió un modo particular de pensar e implementar la política de niñez.

2.1 Caracterización del Paradigma de la Situación Irregular



En el año 1919, se sanciona la ley conocida como Ley Agote (Ley 10.903), reconocida por el nombre de su autor, Luis Agote, médico y diputado conservador, que introduce la categoría de *peligro moral y material* como descriptor de la situación en la que podían caer los niños o sobre la que había que intervenir en caso de que ya hubieran caído (Dustchatzky, 2013). Su objetivo, era regular la vida de los hijos de los inmigrantes y criollos pobres, basándose en los ideales de la *generación del ochenta*¹⁰ que buscaba el mejoramiento social y racial a partir de la regulación de los efectos no esperados ni deseados de la inmigración europea (Cifardo, 1992). Así pues, se trataba de regular el arribo de inmigrantes que ascendía exponencialmente, llegando a significar el 70% de la población que se instalaban en conventillos¹¹ y asentamientos con altos niveles de precariedad, considerados *promiscuos e indecentes* que había que vigilar y normalizar (Llobet, 2010).

¹⁰ La Generación del Ochoenta fue el nombre que se les dio a un grupo de liberales que creían que el manejo de los asuntos públicos y políticos se reservaba a una elite minoritaria poseedora del saber y la riqueza. Emergieron durante la Presidencia de Julio Argentino Roca, apoyaron la campaña del desierto que consistía en ganar los territorios ocupados por los nativos y fomentaban el comercio internacional fundamentalmente con Inglaterra, país del cual generaron una fuerte dependencia. Eran grandes latifundistas que se servían de la inmigración para garantizar la mano de obra para el sostenimiento de la producción agrícola (Cattaruzza, 2009).

¹¹ Los conventillos, son viviendas multifamiliares, en general inquilinatos o viviendas ocupadas por personas de manera irregular, que carecen de condiciones de salubridad ni instalaciones adecuadas para la vida digna. Se alquilan habitaciones por valores inferiores a una vivienda unifamiliar y se comparten los espacios comunes como cocina y baño.

La idea de peligro moral y material relacionada a las condiciones de vida de los inquilinatos -en los que los inmigrantes se alojaban hacinados, sin servicios sanitarios de ningún tipo, en viejas casonas transformadas en conventillos en la zona sur de la ciudad de Buenos Aires- originó una marcada diferenciación entre la idea de *infancia* y la de *minoridad* (Donzelot, 1990). La Ley 10.903, reguló los principios de la patria potestad y permitió por ese medio, la intervención del Estado en la vida familiar, avanzando en la conceptualización del abandono o peligro material o moral (Domenech y Guido, 2003).

De esta manera y bajo el designio de estas ideas, se conformó un paradigma a partir de un objeto de intervención constituido desde la mirada del derecho: la minoridad en riesgo moral y material. Como objeto de intervención, requería de disciplinas que diseñaran prácticas para intervenir sobre ella. La niñez ya era un problema social: tenía un objeto, actores que intervenían sobre ese objeto, prácticas regulatorias y sanciones si no se cumplían con las medidas impuestas (Llobet, 2010; Domenech, 1997).

En el año 1938, se sanciona la Ley 4.664 de *Tribunales de Menores*¹², incorporando toda una ideología especializada sobre el patronato de menores, adoptada de la escuela de Chicago de los Estados Unidos (Donzelot, 1990). En esta ley *el menor abandonado o víctima* era igualado con el *menor delincuente*, por lo que incorporaba los conceptos de *peligro moral y material*, además de definirse claramente las funciones del personal policial y de los funcionarios judiciales, con gran poder sobre la persona menor de edad imputada de delito, a quien por medio de una serie de *instrumentos científicos* diseñados en el marco del positivismo, se le podía calificar como un sujeto débil con potencialidades delictivas (Donzelot, 1990; Domenech, 1997).

En este marco, también se incorpora la figura del *asesor de menores*, quién cumpliría una doble función: representar a la sociedad - damnificada por el accionar del *menor*- y a los intereses del *niño minorizado*, es decir, el niño intervenido por las instituciones estatales: un niño, pasaba a ser un menor, cuando el Estado, intervenía sobre él a causa de considerarlo en *riesgo moral o material* o bien *moral o materialmente peligroso* (Domenech y Guido, 2003; García Méndez, 1995). Esto evidenciaba, tal como

¹² En adelante será nombrada como Ley 4.664.

plantea Llobet (2010), que la década del '30 en Argentina, se encontraba marcada por la tendencia de un Estado centralizador de la gestión social, en la que surgía una burocracia técnica en el área social configurada por profesionales especializados.

Si bien la complejidad de las realidades de los niños y niñas fueron generando nuevas problemáticas sociales, en Argentina, aun en la década de 1970, durante el transcurso de la dictadura militar, estas no son atendidas, dado que la centralidad de las discusiones se hallaba localizada en otros puntos de conflicto que atravesaban a la Nación (Llobet, 2010). Esto hizo que la Ley 4.664, se mantuviera vigente hasta el final de la dictadura militar que en su último suspiro, sanciona el Decreto Ley 10.067 del año 1983 de Patronato de Menores (García Méndez, 1995). El Decreto modifica la competencia de los Tribunales de Menores, incorporando algunas innovaciones como el cambio del rol del juez de menores, quien pasará a ser órgano de instrucción, sentencia y ejecución, a quien le corresponde la enumeración explícita y taxativa de las faltas y contravenciones cometidas por los menores de 18 años, entre otras obligaciones (Eroles y Scandizzo, 2001). Guemureman y Daroqui (2002: 39) plantean que las leyes del patronato de menores (...) *son ideas, modos de pensar y de actuar, en sí una cultura, la cultura de la dominación, el control de una clase sobre otras (...)*.

Pero es interesante ahondar en el espíritu de esta modificación introducida por el Decreto Ley 10.067 a la luz de los acontecimientos socio-políticos ocurridos en Argentina. Llobet (2010) y Dubaniewicz (1997), entre otros, plantean que los gobiernos dictatoriales de esta época, reemplazaron las denominaciones *de menores* por las de *menores y familia*, lo que habilitaba discusiones que iban más allá de la caracterización particular de la niñez, dando lugar al cuestionamiento acerca de las capacidades familiares para el cuidado, crianza y educación de los niños y niñas. Esto dio un fuerte impulso a la creación de institutos y hogares en los que *el Estado quitaba la patria potestad y alojaba a los niños cuyos padres no eran considerados moralmente aptos para garantizar la crianza de los futuros ciudadanos de la Nación* (Dubaniewicz; 1997: 93).

La función principal del Patronato de Menores continuaba siendo la de brindar protección y atención de la salud, la seguridad y la educación moral e intelectual al menor, a través del juez de menores con potestad de decisión sobre todos los ámbitos de la vida del niño o niña, sin que este/a fuera escuchado/a o tuviera la posibilidad de

exponer sus ideas, pensamientos o deseos (Domenech y Guido, 2003). Por otra parte, sembró profundamente la idea de *población en riesgo* centrada en los riesgos que generaba la *niñez peligrosa para con los otros y no en los riesgos que corrían los propios niños debido a las condiciones de vida en que se encontraban* (Duschatzky y Correa, 2002: 19). Concretamente, la idea de *situación de riesgo* estaba dada por el riesgo que un niño o niña que no estuviera debidamente controlado/a, podría potencialmente infringir sobre el resto de los ciudadanos (Donzelot, 1990), es decir niño o niña peligroso/a y fuera de debido control, ponía en riesgo al resto de la ciudadanía.

- García Méndez (1998) presenta algunos rasgos que son centrales para la legislación de menores desde esta perspectiva: Estas leyes presuponen una división al interior de la categoría de infancia: por un lado, están los niños, niñas y adolescentes y, por otro, los y las menores. Estos últimos son los que no tienen acceso a las posibilidades de educación, de la salud, la familia, etc., en otras palabras son los niños pobres.
- El poder de decisión se encuentra centralizado en la autoridad del juez con competencia absoluta para definir discrecionalmente sobre la vida del niño, niña o adolescente pobre o *en situación irregular* (minusválido, huérfano, etc.)
- Se presupone la judicialización de los niños, niñas y adolescentes debido a su situación de pobreza, sin considerar los condicionantes estructurales que generan tal situación y responsabilizando al niño, niña o adolescente por ella.
- Criminalización de la pobreza.
- Consideración de la infancia como objeto de la protección.

El mismo autor plantea que esta doctrina implica legitimar una potencial acción judicial indiscriminada sobre aquellos niños, niñas y adolescentes en situación de dificultad, considerados como "menores" en situación irregular. Es importante destacar, que entre las numerosas críticas que se hacen a este posicionamiento, una de las principales radica en el hecho de que las categorías de *material* o *moralmente abandonado*, para caracterizar una situación de irregularidad, son inexactas, difíciles de valorar, prejuiciosas, y no dicen nada acerca de lo que buscan evaluar, por lo tanto, no existe nadie que potencialmente no pudiera ser declarado *en situación irregular* (Carli, 2002; 2003).

Este enfoque ha tenido una fuerte repercusión y ha impregnado la sociedad, con una gran capacidad para crear mitos y utopías negativas funcionales al mantenimiento de un cierto orden (Lezcano, 1996). Ha creado una cosmovisión acerca de la niñez, sus problemas y sus formas de abordaje que persisten no solo en las concepciones más profundas sino también en las más superficiales de los diferentes actores abocados a diseñar políticas públicas y estrategias de intervención para los niños.

Toda una serie de cuestionamientos a estos designios vertidos sobre la niñez, generaron la masa crítica, para que desde diversos sectores político institucionales que buscaban la defensa de los derechos de los niños desde una perspectiva más amplia de la niñez, con concepciones críticas y miradas más complejas sobre los problemas de los niños, niñas y adolescentes buscaran producir modificaciones que permitieran pensar en los cambios necesarios para mejorar las políticas de niñez y adolescencia (Domenech, 1997).

2.2 Caracterización del Paradigma de la Protección Integral



Los cambios producidos en Argentina durante el período pos dictatorial, con el advenimiento de la democracia y la posterior profundización en las políticas neoliberales de los '90, dieron el marco propicio para políticas que se caracterizaron - entre otras cosas - por la falta de sistemas de contención social (Minujin, 2005) configurando un escenario en el que el problema de la pobreza y la desigualdad resultó determinante para el aumento de la vulnerabilidad de amplios sectores de la población y, especialmente, de la niñez. Dicha década se caracterizó por un proceso en que la acumulación de obstáculos sociales, políticos y culturales funcionaron como impedimentos para la incorporación de los individuos a la sociedad con un carácter de irreversibilidad que hasta entonces nunca se había presentado en Argentina. Las desventajas acumuladas (Minujin, 2005; Saraví, 2006; Saraví, 2004, Salvia 2013; Salvia

2015) marcan en este período la entrada en una zona de profunda vulnerabilidad muy diferente de otros momentos históricos con perspectivas de movilidad social ascendente (Kessler y Spinoza, 2003; Altimir y Beccaria 1999; Salvia 2011; Salvia 2015). Así pues, por un lado, el crecimiento de los procesos de pobreza multidimensional (Salvia y Bonfiglio, 2016) y, por otro, el cuestionamiento a los efectos del Paradigma de la Situación Irregular sobre la niñez que se realizaron desde los ámbitos académicos, políticos y sociales, , dieron lugar a los primeros cambios en materia de política pública en la década del '90.

Esta renovación comienza en 1990 con la Ley 23.849 que aprueba la Convención de los Derechos del niño y su posterior incorporación a la Carta Magna de la República Argentina en su reforma de 1994 otorgándole su rango constitucional. Estos cambios se profundizan durante la primera década del Siglo XXI con las Leyes 26.061 y 13.298 de Promoción y Protección de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, y con el paso de los años se sumaron la Ley 26.206 de Educación Nacional, la Ley 26.233 sobre Centros de Desarrollo Infantil y la Ley 26.390 de Prohibición del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente, entre otras, acompañadas por la creación de la Secretaría Nacional de Niñez y Adolescencia (SENNAF), el Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia y el Plan Nacional de Acción por la Niñez y la Adolescencia (ODSA, 2016).

Este amplio marco legal implementado de a poco y plenamente vigente hoy en Argentina, propone un cambio de paradigma: se trata del paso de la lógica de la *situación irregular* a la de la *protección integral*, lo cual implica mucho más que un cambio en la denominación o un juego de palabras. El nuevo marco normativo, dispone expresamente la derogación del Patronato de Menores, (García Méndez, 1998), restringiendo a su mínima expresión las potestades del poder judicial y otorgando un papel preponderante al poder ejecutivo que, para su implementación deberá basarse en un análisis y lectura profunda y crítica de la realidad, teniendo en cuenta la dinámica de los cambios sociales y las manifestaciones de la *cuestión social* en la vida de los niños, niñas y adolescentes (Corea y Lewkowicz, 1999).

Así pues, es central el respeto en todo procedimiento extrajudicial y administrativo, en que niños, niñas o adolescentes se encuentren involucrados, de todos los principios,

derechos y garantías, lo que marca el mayor punto de inflexión respecto del régimen del Patronato de Menores.

El nuevo sistema implementado, cambia las bases de las intervenciones del modelo del riesgo social, del peligro moral y material (...) hacia un camino - afortunadamente - sin retorno en el cual el niño, niña y adolescente es reconocido como sujeto de derecho, y los principios rectores de la intervención para la satisfacción de derechos son el respeto por la palabra del niño, el interés superior y la autonomía progresiva (...) a lo que hay que sumar la contención del núcleo familiar, y como consecuencia directa el cierre de la participación originaria - e histórica - del poder judicial en la resolución de conflictos sociales, al impedir la judicialización directa y primaria de aquellos casos en los que exista vulneración de derechos económicos, sociales y/o culturales (Costa y Gagliano, 2013: 71)

Ahora bien, Isuani (2005) afirma que el surgimiento de una determinada normativa es el resultado de la lucha y la negociación entre diferentes fuerzas sociales, aunque no siempre implica su implementación inmediata. Por el contrario, en general, la sanción de una ley, es solo el comienzo de un largo proceso hasta el cumplimiento de sus disposiciones, o sea, su implementación plena; en este camino se manifiestan las luchas en puja sobre el territorio de la reglamentación legal. Y este es el caso de lo ocurrido con la legislación en materia de niñez.

En Argentina, el gran paso respecto del cambio paradigmático, estuvo dado en el desplazamiento del Poder Judicial del foco en materia de intervención en los temas de la niñez, lo que en otras palabras se llamó la desjudicialización de la niñez (Pantanali, 2014). El Paradigma de la Protección Integral, incorpora la perspectiva de derechos y por lo tanto, busca actuar e intervenir en aquellos casos en los que los niños, niñas y adolescentes encuentran sus derechos vulnerados a causa del incumplimiento de los deberes y/o responsabilidades de cualquiera de las instituciones del Estado, de las familias, etc. (García Méndez, 1995) y los niños, niñas y adolescentes ya no son considerados en peligro material y moral, sino, sujetos de derechos con derechos vulnerados (Feldman, 1997).

Se puede decir que el Paradigma de la Protección Integral surge en el preciso lugar en el que el Paradigma de la Situación Irregular encuentra sus límites frente al avance y crecimiento de la cultura democrática en Argentina y con la revalorización de las políticas de derechos humanos.

El Paradigma de la Protección Integral es producto de las discusiones generadas a partir de que el discurso y las prácticas provistas por la Doctrina de la Situación

Irregular comenzaran a mostrarse obsoletas e inconsistentes, además de autoritarias y alejadas de las perspectivas de los derechos humanos, que comenzaron a emerger con gran impulso con la reinstauración de las democracias Latinoamericanas en la década del '80 (García Méndez, 1998). Sin embargo, es importante rescatar que las discusiones y los interrogantes acerca de los vacíos que dejaba aquel sistema, no fueron reflejados ni tomados en cuenta por la opinión pública que, en general, tendió a defenderlo y preservarlo (Di Marco, 2002), pero desde distintos sectores políticos, académicos e institucionales, la discusión fue abriéndose paso.

Durante la década del '90, las discusiones acerca de la infancia se hicieron más fuertes debido al agravamiento del problema de los niños, niñas y adolescentes en situación de calle que junto con las problemáticas educativas, concentraban los debates respecto de los problemas de la niñez (Llobet, 2010). Como ya se ha dicho, la incorporación de la Convención de los Derechos del Niño a la Constitución Nacional, fue un punto de inflexión, que se vio acompañado en su búsqueda de prácticas para la ampliación de la ciudadanía por las agencias internacionales promotoras de la transformación que se sostenían en la necesidad de construir ciudadanos desde la infancia, restringiendo así las arbitrariedades a las que los sujetos más desprotegidos estaban expuestos (UNICEF, 1997). De este modo, se elevó el piso en torno a las discusiones sobre los cambios necesarios en materia de niñez, transformándose en tierra fértil para la generación de modificaciones profundas que dieron origen al Paradigma de la Protección Integral (Domenech y Guido, 2003).

Siguiendo esta línea, García Méndez (1998) caracteriza el Paradigma de la Protección Integral sintetizándolo en los siguientes puntos: a) el carácter universal de los instrumentos legales; b) limita el papel judicial, c) desjudicializa la pobreza, d) rompe con la idea de la existencia de patologías de carácter individual, e) el niño, niña o adolescente es sujeto de derecho. Veamos más detenidamente estos elementos.

Por un lado, las leyes se proponen como un instrumento para toda la infancia, es decir, que no se discrimina entre los niños, niñas y adolescentes que atraviesan circunstancias sociales, económicas o de cualquier otro tipo particularmente difíciles, asegurando el principio constitucional básico de igualdad ante la ley.

Es decir que todos los niños y niñas, deben regirse por la misma normativa no importa su condición. El antiguo paradigma daba centralidad casi exclusiva a las cuestiones

materiales por sobre otras, lo que hacía que la vida de un niño o niña pobre, se rigiera por el tribunal de menores, mientras que la de un niño, niña o adolescente no pobre, lo hiciera por tribunales de familia. En cuanto al el papel judicial, lo restringe a la a la resolución de conflictos de naturaleza jurídica. Este punto es central, dado que reserva las intervenciones judiciales únicamente para los conflictos de dicha índole, excluyendo los de naturaleza asistencial, material, conflictos culturales, etc.

Por otro lado, apunta a la desjudicialización de la pobreza. Es decir, desde esta perspectiva no existe razón alguna para que un niño, niña o adolescente se vea judicializado por cuestiones materiales. Para ello, el propio Sistema de Protección, crea organismos del Poder Ejecutivo, que evitan el ingreso de los niños y niñas al Poder Judicial por razones de índole económica.

También marca un cambio de tendencia al romper con la idea de la existencia de patologías de carácter individual, posibilitando que las dificultades más agudas de la niñez sean percibidas como omisiones de las políticas sociales básicas. Desde esta perspectiva se entiende que los sujetos sociales, son productos de las condiciones que los preceden y en las que desarrollan su existencia, por tal motivo, no hay razones para sostener la idea sobre la existencia patologías individuales que produzcan efectos sobre los individuos. La idea central, radica en repensar las dificultades de la niñez como sujeto colectivo y operar sobre las políticas sociales a fin de producir modificaciones.

Finalmente, y más importante, se considera a los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos. Este punto es nodal y en el radica el mayor cambio producido por la ley - que será el eje articulador de esta investigación - dado que reconstruye la noción de niño, niña y adolescente como sujeto titular de sus derechos. Reposicionando a la niñez como un sujeto activo en su propia vida, le da centralidad a su deseo, permite recuperar su palabra desde donde es posible construir una nueva noción de derechos quitándola del lugar cosificado y objetualizado que tuviera cuando era considerada objeto de derecho y fuera el juez quién decidiera sobre su destino (García Méndez, 1995; Guemureman y Daroqui, 2002; Llobet, 2010).

García Méndez (1995) dice que esta perspectiva hace referencia a un conjunto de instrumentos jurídicos de carácter internacional, que expresan un salto cualitativo fundamental en la consideración social de la infancia.

Reconociendo como antecedente directo la "Declaración Universal de los Derechos del Niño", esta doctrina condensa el contenido de cuatro instrumentos básicos impulsados por la Organización de las Naciones Unidas hacia fines de la década del '80 y principios de los '90, que delinearon orientaciones básicas para el tratamiento de la niñez. Los Estados, partes de la ONU, los han adoptado como legislaciones propias de los más altos rangos jurídicos (ODSA, 2016: 15):

Las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia Juvenil (Reglas de Beijing): son las reglas mínimas aprobadas por la ONU en noviembre de 1985 para la administración de justicia de menores en conflicto con la ley penal. Garantiza la distinción de aplicación y tratamiento de las penas entre adultos y niños, estipulando sanciones adecuadas para responder a las necesidades de cada niña, niño o adolescente en cuestión y a las necesidades de la sociedad en un marco de protección de derechos.

La Convención Internacional de los Derechos del Niño: fue aprobada en noviembre de 1989 como tratado internacional y los representantes de los diferentes países miembros, culturas y religiones reconocen como niños, niñas y adolescentes a las personas menores de 18 años como sujetos de derecho y con derecho al pleno desarrollo físico, mental y social. Es la primera ley internacional sobre los derechos de la niñez de carácter obligatorio para los Estados firmantes.

Las Directrices de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia Juvenil (Directrices de Riad): son las directrices propuestas y aprobadas por la ONU en diciembre de 1990 en las que se sostiene que el sistema de justicia penal de menores deberá respetar sus derechos y seguridad a la vez que buscará fomentar su bienestar físico y mental, reservando la privación de la libertad como último recurso. Son el elemento que da el marco a las Reglas de Beijing.

Las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para los Jóvenes Privados de Libertad: en diciembre de 1990, se presentan dichas reglas tendientes a regular las condiciones de privación de la libertad de los menores de 18 años. En las mismas se asevera que en condiciones de encierro se deben garantizar el bienestar físico y mental de los niños, niñas y adolescentes a la vez que se guardará la privación de la libertad como último recurso jurídico. Se presentan las medidas y normas mínimas aceptadas por la ONU para la protección de los menores privados de la libertad, fomentando la perspectiva

de derechos humanos y las libertades fundamentales para su integración en la sociedad.

Los cambios introducidos por estos instrumentos, marcaron el camino y dieron lugar a la construcción del llamado *Sistema de Promoción y Protección Integral de los niños, niñas y adolescentes*, definido como el conjunto de políticas que consideran a la niñez y adolescencia como un sujeto activo de derechos. El nuevo paradigma determina las responsabilidades de la familia, la sociedad y el Estado con relación a los derechos universales y especiales por su condición de personas en desarrollo, definiendo lo que se entiende en el marco de la ley como esquema de corresponsabilidad entre todos los actores para el cumplimiento de los derechos de la niñez y la adolescencia.

En la base de este sistema se encuentran el conjunto de Políticas Públicas Básicas y Universales, a las que deben acceder los niños, niñas y adolescentes y que definen la concepción del niño, la niña y el adolescente como sujeto de derechos: las medidas necesarias para su pleno desarrollo - educación, salud, desarrollo social, cultura, recreación, juego, participación ciudadana - y la garantía estatal para el pleno acceso a esas políticas, la prioridad en la atención y la vigencia en ellas a lo largo de todo su crecimiento (ODSA, 2016).

Cuadro 2: Síntesis Analítica de la intervención en materia de infancia

	Paradigma de la Situación Irregular	Paradigma de la Protección Integral
Período	1920 – 1993	1994 – a la actualidad
Reseña de contexto	En pleno auge del positivismo, el Estado busca intervenir sobre la niñez de una manera “científica” con instrumentos conceptuales y marcos teóricos provenientes de la medicina y el derecho	Con la reforma de la Constitución del año 1994, se incorpora la Convención de los Derechos del Niño lo que obliga a dar correspondencia a toda la legislación nacional que con dicha incorporación quedaba desajustada a derecho. Incorpora marcos teóricos de la Psicología, la Antropología, la Sociología y el Trabajo Social, en un contexto de revalorización de los derechos humanos.
Concepción del Objeto	Menor en riesgo. Menor en peligro moral y material.	Niñez con derechos vulnerados. Niño, niña o adolescente como sujeto de derechos.
Instrumentos legales	Ley 10.930 Ley 10.067 Ley 4.664	Convención de los Derechos del Niño. Ley Nacional 26.061 Ley 13.298 en la Provincia de

		Buenos Aires
Instrumentos de intervención	Tribunales de menores Patronato de menores Asesores de menores e incapaces	Sistema de Promoción y Protección Integral de los Niños, Niñas y Adolescentes.
Síntesis Analítica	Doctrina de la situación irregular: Se considera que el menor se encuentra en situación irregular debido a atributos personales de carácter individual, lo que hace que presente conductas desviadas de las normas establecidas.	Paradigma de la protección integral de la niñez: Se considera a los niños, niñas y adolescentes como sujetos titulares de derechos universales que deben protegerse de manera integral. Se apunta a la desjudicialización de la pobreza, entendiendo que las carencias materiales no son razón para la intervención del Poder Judicial en la vida de los sujetos infantiles.

Apartado II El caso

En el presente apartado, se expondrán dos capítulos que permitirán presentar el caso de estudio, su conformación, así como los motivos que justifican esta investigación.

Antes de desarrollar dichos capítulos, son importantes algunas palabras para definir la conformación del caso.

Las unidades de análisis son una construcción realizada por el investigador (Ortiz, 2004) que de acuerdo a su experiencia en el terreno, a las rupturas que sea capaz de realizar y el término al que arribe en la tensión entre el sentido común y el control de la lengua en la producción del discurso científico (Bourdieu, 1973; 1992; 2001), permiten delimitar las fronteras de un caso. Tal como se explicitará en profundidad en el enfoque metodológico, esta investigación se lleva adelante a partir de un *estudio de caso*, y cada uno de los capítulos de este apartado explican y describen la conformación de las unidades de análisis que constituyen el caso de estudio: por un lado la política pública de niñez y sus programas encarnados dentro del denominado SPPIDNNA que será presentado y descripto; y por el otro, los actores que entran en juego en su proceso de implementación en la Ciudad de La Plata conformado por los/as operadores/as o agentes intervinientes en los distintos niveles y los propios niños, niñas y adolescentes y sus familias. (Ver figura 1)

Dice Stake:

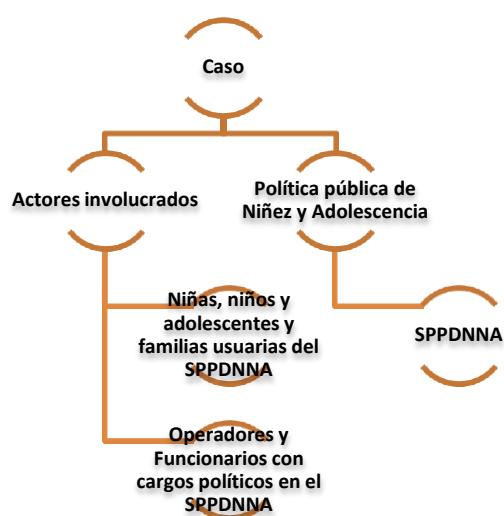
Los casos [...] los constituyen, en su mayoría personas y programas. Personas y programas se asemejan en cierta forma unos a otros, y en cierta manera son únicos también. Nos interesan tanto por lo que tienen de único como por lo que tienen de común. Pretendemos comprenderlos. Nos gustaría escuchar sus historias, Quizá tengamos nuestras reservas sobre algunas cosas que las personas (les llamaré actores) nos cuentan, del mismo modo que ellas pondrán en entredicho algunas de las cosas que digamos sobre ellas. Pero salimos a escena con el sincero interés por aprender cómo funcionan en sus afanes y en sus entornos habituales, y con la voluntad de dejar de lado muchas presunciones mientras aprendemos. El caso puede ser un niño. Puede ser un grupo de alumnos. O un determinado movimiento de profesionales que estudian alguna situación de la infancia. El caso es uno entre muchos. En cualquier estudio dado, nos concentramos en ese uno. Podemos pasar un día o un año analizando el caso, pero mientras estamos concentrados en él estamos realizando estudio de casos (Stake, 1999:15).

La importancia de describir las unidades de análisis que conforman este caso, radica en que al examinarlas pormenorizadamente, se logra penetrar en su especificidad y en la

complejidad de su funcionamiento. Este estudio, no busca conocer si el sistema integrado por las distintas unidades de análisis funciona bien o mal, lo que busca es conocer las particularidades de ese funcionamiento desde las diferentes perspectivas de los actores que lo motorizan.

Dado que este estudio se basa en el análisis a partir de la *Teoría Fundamentada*, se busca a lo largo de estos capítulos que la descripción de las unidades de análisis aporten al proceso de relación concurrente y continuo de los conceptos con el trabajo de campo (Murillo, 2008) que será presentado en el apartado siguiente.

Figura 1: Sistema integrado de unidades de análisis que conforman el caso:



Capítulo 3: La Política Pública de Niñez y Adolescencia: El SPPIDNNA



3.1 Acerca del diseño de la política

Para poder realizar la descripción de la implementación de la Política Pública de Niñez y Adolescencia en La Plata se realizará previamente un análisis del diseño de la política, lo que permitirá, más adelante, analizar algunos aspectos de su implementación.

El Sistema de Promoción y Protección Integral de Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes, es el nombre que se le ha otorgado a la política pública de niñez en Argentina y que se encuentra establecido en las leyes 26.061, de rango nacional sancionada el 29 de diciembre de 2004 y 13.298 de rango provincial sancionada el 14 de enero del año 2005.

La Ley 26.061 de rango Nacional insta a las provincias y a los municipios a que, por medio de la descentralización de recursos y acciones, se apunte a garantizar mayor autonomía en las posibilidades de acceso a derechos de los niños, niñas y adolescentes, tal como lo indica el Artículo 4 Inc. b de dicha Ley:

Se apunta a la descentralización de los organismos de aplicación y de los planes y programas específicos de las distintas políticas de protección de derechos, a fin de garantizar mayor autonomía, agilidad y eficacia en la protección de derechos.

En tanto el Artículo 5 respecto de la responsabilidad gubernamental versa que:

Los organismos del Estado tienen la responsabilidad indelegable de establecer, controlar y garantizar el cumplimiento de las políticas públicas con carácter federal.

Es decir, que el Estado Nacional sanciona una Ley y convoca a los demás niveles estatales a hacer lo propio, garantizando la transferencia de recursos materiales, humanos, etc. y haciéndose cargo de su aplicación en el caso de las provincias que no accedan a sancionar de la ley de rango provincial correspondiente a la vez que se compromete también a velar por su cumplimiento con carácter federal.

Según la Ley 26.061, dicha política pública, está conformada por tres niveles:

Nivel nacional, integrado por el organismo especializado en materia de infancia y adolescencia dependiente del Poder Ejecutivo Nacional.

Nivel federal, conformado por el órgano de articulación y concentración para el diseño, planificación y efectivización de políticas públicas en todo el ámbito del territorio de la República Argentina.

Nivel Provincial, a cargo del órgano de planificación y ejecución de las políticas de niñez.

En cuanto a la estructura organizativa de la política cabe destacar que el nivel nacional está constituido por dos organismos de competencia en todo el territorio uno llamado Nacional y otro Federal y en cuanto al nivel provincial, se puede decir que se trata de un organismo descentralizado de aplicación y ejecución de la política pública que obtiene autonomía con la transferencia de recursos por parte del Estado Nacional y que a la vez, descentraliza funciones operativas en los Estados Municipales.

El nivel Nacional, está conformado por la Secretaría de Niñez y Adolescencia y el Defensor de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes, mientras el nivel Federal lo conforma el Consejo Federal de Niñez y Adolescencia, en tanto el nivel Provincial está conformado por la Autoridad de Aplicación que puede ser Provincial o Municipal y el Defensor Provincial de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes

Figura 2: Niveles de desagregación de la Política pública de niñez y adolescencia



El nivel Nacional

La Secretaría Nacional de Niñez y Adolescencia y Familia (SENNAF) es el organismo especializado en materia de derechos de infancia y adolescencia, que depende del Ministerio de Desarrollo Social del Poder Ejecutivo Nacional. Este organismo, debe contar con una representación interministerial y de las organizaciones de la sociedad civil. Se encuentra presidida por un Secretario de Estado designado por el Poder Ejecutivo Nacional y se estructura de la siguiente manera:



Diagrama 1: Organigrama general del SPPIDNNA

Según la Ley, las funciones de la Secretaría Nacional de Niñez y Adolescencia y Familia son:

Garantizar el funcionamiento del Consejo Federal

Ejercer la representación del Estado

Realizar informes de acuerdo al Art. 44 de la Convención sobre los Derechos del Niño.¹³

¹³ El Artículo 44 de la CDN versa: 1.) Los Estados Partes se comprometen a presentar al Comité, por conducto del Secretario General de la Naciones Unidas, informes sobre las medidas que hayan adoptado para dar efecto a los derechos reconocidos en la Convención y sobre el progreso que hayan realizado en cuanto al goce de esos derechos: a) En el plazo de dos años a partir de la fecha en la que cada Estado Parte haya entrado en vigor la presente convención; b) En lo sucesivo, cada cinco años. 2.) Los informes

Diseñar normas generales de funcionamiento del SPPIDNNA y principios rectores.

Brindar asistencia técnica y capacitación.

Organizar un sistema de información único y centralizado.

Fortalecer el reconocimiento en la sociedad de los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos.

Impulsar mecanismos de descentralización.

Además, a nivel Nacional, la ley establece la creación de la figura del Defensor Nacional de Niños, Niñas y Adolescentes, que debe ser elegido por el Congreso de la Nación y cuyas funciones asignadas son:

- Promover acciones para la protección de intereses colectivos de los niños, niñas y adolescentes.
- Interponer acciones para la protección de derechos.
- Promover medidas judiciales y extrajudiciales.
- Efectuar recomendaciones.
 - Supervisar entidades públicas y privadas relacionadas con la defensa, promoción y/o protección de derechos de los niños, niñas y adolescentes.
 - Asesorar a los niños, niñas y adolescentes y sus familias.
 - Recepcionar todo tipo de reclamos y denuncias en relación al incumplimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.
 - Realizar un informe anual para presentar ante el Congreso de la Nación, que de cuenta de las denuncias presentadas y el resultado de las investigaciones realizadas en virtud de la protección de derechos.

preparados en virtud del presente artículo deberán indicar las circunstancias y dificultades, si las hubiere, que afecten el grado de cumplimiento de las obligaciones derivadas de la presente Convención. Deberán asimismo, contener información suficiente para que el Comité tenga cabal comprensión de la aplicación de la Convención en el país de que se trate. 3.) Los Estado Partes que hayan presentado un informe inicial completo al Comité no necesitan repetir en sucesivos informes presentados de conformidad con lo dispuesto en el inciso b) del párrafo 1 del presente artículo la información básica presentada anteriormente. 4.) El Comité podrá pedir a los Estado Partes más información relativa a la aplicación de la convención, 5.) El Comité presenta cada dos años a la Asamblea General de las Naciones Unidas, por conducto del Consejo Económico Social, informes sobre sus actividades. 6.) Los Estados Partes darán a sus informes una amplia difusión entre el público de sus países respectivos.

Nivel Federal

El nivel federal se refiere a una estructura de articulación entre el nivel nacional, constituido por la Secretaría Nacional de Niñez y Adolescencia y Familia y las provincias, creada a fin de garantizar un exhaustivo monitoreo de las políticas públicas de niñez.

En este ámbito se ha creado el Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia que es el órgano de articulación y concentración para el diseño, planificación y efectivización de políticas públicas en el nivel federal. Su función es integrar a la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia y a los representantes de los órganos de Protección de Derechos de Niñez y Adolescencia y Familia de cada una de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en un accionar articulados entre las distintas partes.

De acuerdo con la Ley, sus funciones son:

- Concretar y efectivizar políticas de protección integral de derechos.
- Proponer e impulsar reformas legislativas e institucionales para concretar los principios emanados de la CDN.
- Fomentar espacios de participación entre los organismos provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y con la sociedad civil.
- Promover la supervisión y el control de las instituciones de asistencia y protección de derechos.
- Gestionar la distribución de los fondos presupuestarios asignados.

Tanto la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, como el Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia tienen funciones compartidas que repercuten en el nivel provincial:

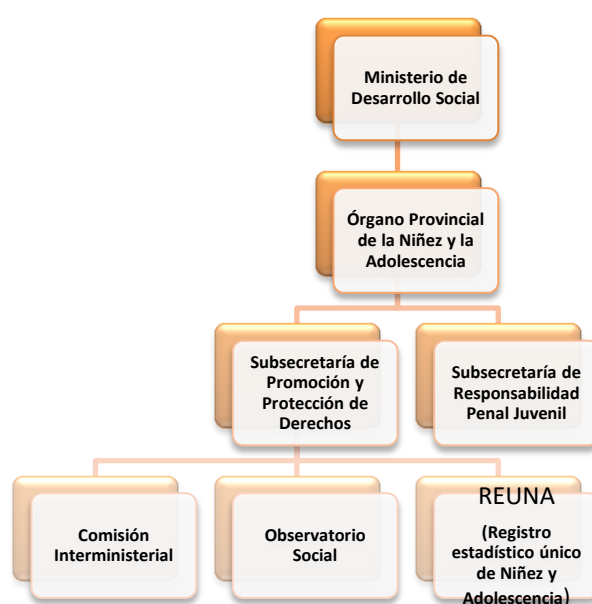
- Establecer las modalidades de interacción entre ambos organismos.
- Elaborar un Plan Nacional de Acción y gestionar de manera justa y equitativa la distribución de los fondos para su ejecución.
- Celebrar y ejecutar instrumentos internacionales.

- Gestionar la obtención de recursos nacionales e internacionales para la ejecución de planes y programas de promoción y protección de derechos.
- Efectivizar la transferencia de los fondos a los Estados Provinciales.
- Establecer los mecanismos de seguimiento, monitoreo y evaluación de las políticas públicas.

El nivel Provincial

En lo relativo a la aplicación de la normativa nacional para la Provincia de Buenos Aires, es preciso recalcar, tal como se ha dicho, que si bien no son obligadas, las provincias son instadas a aplicar una normativa que, en el sentido de la normativa Nacional, permita la creación del SPPIDNNA. En ese marco, la Provincia de Buenos Aires sancionó la Ley 13.298 de Promoción y Protección Integral de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes. Esta normativa se inscribe en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires, dando lugar al surgimiento de los organismos, entidades y servicios que conforman el SPPIDNNA a nivel provincial en la estructura que a continuación se detalla:

Diagrama 2: Organigrama Provincial del SPPIDNNA



El Órgano Provincial de la Niñez y la Adolescencia, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires, es el organismo responsable del

diseño, instrumentación, ejecución y control de la política general de la niñez y la juventud, así como también de la promoción y protección de sus derechos en la Provincia de Buenos Aires.

De dicho Organismo, dependen dos subsecretarías: una de Responsabilidad Penal Juvenil y otra de Promoción y Protección de Derechos, que tiene a su cargo la Comisión Interministerial y el Observatorio Social.

Entre las funciones de la Subsecretaría de Promoción y Protección de Derechos, se encuentran:

- Diseñar y ejecutar políticas de promoción y protección de derechos.
- Formular los programas y servicios necesarios para implementar las políticas.
- Identificar los organismos, entidades o servicios que integran el SPPIDNNA.
- Diseñar y coordinar la aplicación de políticas de Responsabilidad Penal Juvenil.
- Propiciar acciones de asistencia técnica y capacitación orientadas a organismos provinciales y municipales, así como también a los agentes comunitarios participantes en servicios de atención directa o en el desarrollo de los procesos de transformación institucional.
- Promover la conformación de un Observatorio de políticas de infancia.
- Elaborar convenios con instituciones públicas y privadas.

Por su parte, la comisión interministerial para la Promoción y Protección de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes, es presidida por el Ministro de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires, y se encuentra integrada por las carteras de Salud, Justicia, Producción, Seguridad y Gobierno; por la Dirección General de Cultura y Educación; las Secretarías de Derechos Humanos, Turismo y Deportes y por el Instituto Cultural.

La misión de esta Comisión es la coordinación de las políticas y la optimización de los recursos del Estado Provincial, funciona cuando su presidente la convoca y sus acciones consisten en:

- Elaborar orientaciones y directrices de la política integral de derechos.

- Formular planes bianuales de acción interministerial que contemple planes y programas de prevención, asistencia e inserción social, tal como se encuentra previsto en el Artículo 3 de la Ley 13.298¹⁴. Dicho plan, deberá contar con metas a cumplir y con la definición explícita de las responsabilidades de cada uno de los ministerios.
- Diseñar un modelo de trabajo de dicho plan bianual, para ejecutar desconcentradamente en los Municipios por cada uno de los Ministerios.
- Designar, regular y definir las funciones de las instancias de coordinación a nivel territorial para la implementación del plan interministerial, tomando como base las instancias desconcentradas de los distintos Ministerios que integran la comisión.
- Diseñar y aplicar un Sistema de Monitoreo y evaluación del cumplimiento del Plan.
- Presentar y difundir públicamente por los medios que se consideren necesarios, el Plan de Acción, las responsabilidades ministeriales para su cumplimiento y las metas que se proponen.
- Convocar a los miembros del Observatorio Social para exponer el Plan de Acción y recibir indicaciones, que deberán ser tenidas en cuenta e incorporadas o explicar fundadamente en caso de no serlo.

Por su parte, el Observatorio Social, es un organismo conformado por integrantes de la sociedad civil, organizaciones eclesíásticas, etc. que cuenten con instituciones de promoción de los derechos de la niñez y la familia. Sus miembros se desempeñan *ad honorem*.

El Observatorio Social tiene como función principal el monitoreo y evaluación de los programas y acciones de promoción y protección de derechos del niño específicamente en lo relativo a:

¹⁴ Artículo 3 de la Ley 13.298: La política respecto de todos los niños tendrá como objetivo principal su contención en el núcleo familiar, a través de la implementación de planes y programas de prevención, asistencia e inserción social.

- La evaluación de los indicadores para garantizar el efectivo cumplimiento de los derechos reconocidos en las normas.
- Los programas que asignan financiamiento para servicios de atención directa a los niños, respecto de su implementación y resultados.
- Las propuestas de modificaciones y nuevas medidas para una mejor efectivización de las políticas públicas de niñez.
- La presentación de un informe trimestral sobre el seguimiento y control de las políticas públicas.

De acuerdo con las Leyes 26.061 y 13.298, se prevé a nivel provincial la figura del Defensor Provincial de los Derechos del Niño, que se regula como un órgano unipersonal e independiente con autonomía funcional en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social, cuya misión esencial es la defensa, promoción y protección de los derechos del niños que se encuentran amparados por la Constitución Nacional, Provincial y las leyes que rigen en la materia, frente a hechos, actos u omisiones de la Administración Pública Provincial, Municipal o de cualquier integrante del Sistema de Protección y Promoción Integral de los Derechos del Niño. Además, este Defensor, es el encargado de controlar el estado y las condiciones de detención de los niños, niñas y adolescentes en conflicto con la ley penal, a la vez que cuenta con facultades de iniciativa legislativa y procesal.

En otro orden, pero siempre dentro de la órbita de la Subsecretaría de Protección y Promoción de Derechos, y establecidos por Regiones, se encuentran los Servicios Zonales de Promoción y Protección de Derechos del Niño, la Niña y el Adolescente.

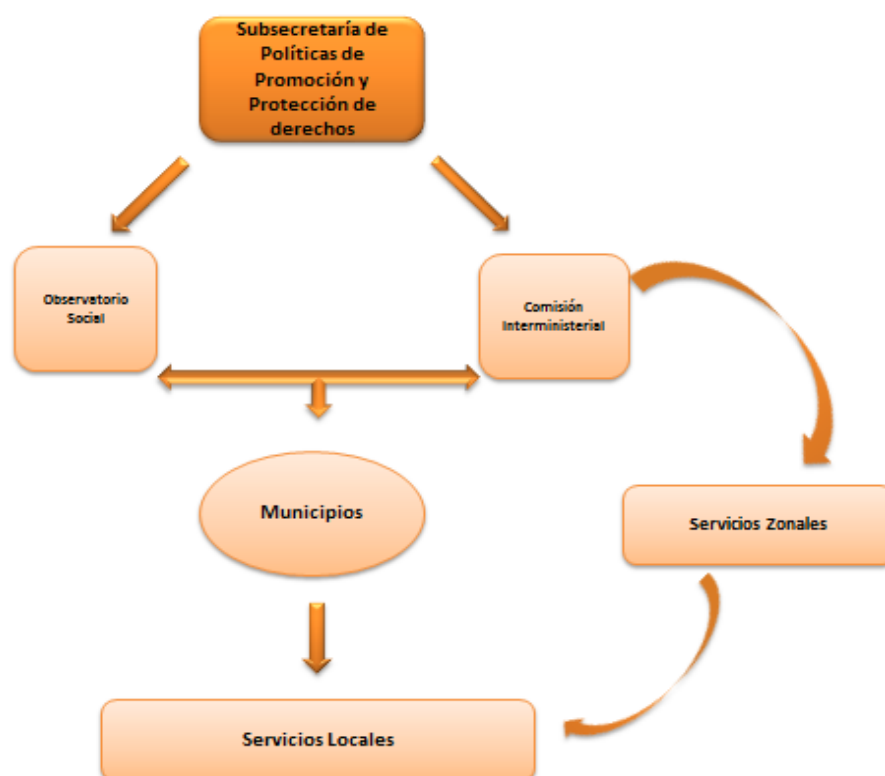
Estos servicios están conformados por equipos técnicos profesionales e interdisciplinarios con las siguientes funciones:

- Coordinar el funcionamiento de los Servicios Locales de su zona.
- Funcionar como instancia superadora de resolución de conflictos en los casos que se requiriera una vez agotadas las instancias locales.
- Supervisar desde las regiones el funcionamiento de los Servicios Locales.
- Elevar periódicamente al Ministerio de Desarrollo Social, informes detallando la situación de los Servicios Locales de Promoción y Protección de Derechos.

- Recopilar las estadísticas en forma mensual de toda la información de los municipios comprendidos dentro de su jurisdicción de intervención.

El nivel Municipal

Gráfico 3: Estructura en la que se inserta el municipio de La Plata como unidad ejecutora del SPPIDNNA



Fuente: Elaboración propia en base a análisis del diseño de la política pública

La norma prevé la posibilidad, tal como ya se ha dicho, de que los municipios adhieran al SPPIDNNA mediante la firma de un convenio de adhesión, en el cual se deben establecer órganos descentralizados, denominados Servicios Locales de Protección de Derechos, que son unidades técnico operativas – con una o más sedes por Municipio – que deben facilitar a los niños, niñas y adolescentes que tengan vulnerados o encuentren amenazados de vulneración sus derechos, la posibilidad de acceder a los programas y planes diseñados por cada municipio en el marco del SPPIDNNA y que estarán disponibles de acuerdo a las necesidades de cada territorio.

Los Servicios Locales de Promoción y Protección, deben disponer, como mínimo, de los siguientes *programas de promoción de derechos*¹⁵: Identificación y defensa de derechos, formación y capacitación, recreación y cultura.

Figura 3: Programas de promoción de derechos



Además, cada Servicio Local, debe disponer y desarrollar los siguientes *programas de protección y restitución de derechos*¹⁶: asistencia técnico-jurídica, localización, orientación y apoyo, socio-educativos, becas y asistencia directa, cuidado y rehabilitación.

¹⁵ **Los programas de promoción de derechos** son aquellos que apuntan a generar mayores estándares en el cumplimiento efectivo de los derechos de la niñez. Su objetivo es evitar el incumplimiento y la vulneración de derechos de la infancia. Son programas de carácter preventivo y se apuntan a toda la población infantil en general.

¹⁶ **Los programas de protección y restitución de derechos** son aquellos que apuntan a la restitución de derechos de la niñez cuando estos ya han sido vulnerados. Son los programas que tienen lugar cuando las acciones preventivas no han alcanzado y los niños, niñas y adolescentes ya se encuentran inmersos en situaciones de vulneración. Son acciones focalizadas hacia las poblaciones infantiles que tienen derechos vulnerados.

Figura 4: Programas de protección y restitución de derechos



Los Servicios Locales de Promoción y Protección de Derechos se deben conformar, de acuerdo a lo indicado en la normativa como mínimo por un psicólogo, un médico, un abogado y un trabajador social. No obstante, los equipos pueden estar integrados también por otros profesionales, que proviniendo de formación humanística, o social puedan aportar a la construcción de resoluciones a los conflictos presentados o contribuir en el armado institucional como antropólogos, licenciados en ciencias de la comunicación, docentes, etc.

Las funciones de los Servicios Locales son:

Ejecutar los programas, planes, servicios y toda otra acción que tienda a prevenir, asistir, proteger y/o restablecer los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Recibir denuncias y/o intervenir de oficio ante el conocimiento o la sospecha de vulneración y/o amenaza de vulneración en el ejercicio de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Propiciar y ejecutar alternativas tendientes a evitar la separación del niño de su familia y/o guardadores y/o de quién tenga a su cargo el cuidado y la atención, privilegiando el interés superior del niño.

El procedimiento de los Servicios Locales de acuerdo con lo que dicta la Ley 13.298, debe articularse en torno a, por lo menos, dos áreas de trabajo, a las que podrán sumarse las que, de acuerdo con las características y problemáticas de cada territorio, se considere pertinente diseñar.

Área de atención de casos cuyas funciones son:

- Atender demandas y consultas realizadas por niños, niñas y/o adolescentes, proceder a encaminarlas y garantizar su seguimiento.
- Realizar un diagnóstico a pedido de los Tribunales de Familia, familiar en los casos en que un niño, niña o adolescente fuera víctima de violencia.
- Hacer relevamientos rápidos acerca de la pertenencia de la denuncia realizada ante la autoridad policial, a los efectos de verificar su veracidad.
- Realizar la denuncia ante Sede Judicial del Fuero Penal cuando un niño, niña o adolescentes fueran víctimas de agresión o abuso a su integridad física, psíquica o sexual, o de cualquier otro delito.
- Supervisar el plan acordado con la familia para la protección de los derechos del niño, la niña o el adolescente.
- Llevar el registro e historia de los niños, niñas y adolescentes y familias atendidas. Todos los datos del niño, niña o adolescente, y la familia y las intervenciones realizadas serán asentadas en fichas que constituirán un legajo del caso. Si cambiaran de domicilio, la información deberá ser facilitada al Servicio Local correspondiente en caso de que requiera seguimiento o a requerimiento del mismo a fin de evitar la sobre intervención de los distintos efectores y preservar la privacidad de las familias, los niños, niñas y/o adolescentes.

Área de Programas y Medidas a partir de la cual se deberán diseñar y desarrollar las siguientes acciones:

- Actuar de soporte para las decisiones que tome la familia y el equipo del Área de Atención de Casos, incidiendo en los servicios públicos básicos para viabilizar el acceso a los derechos, garantizar el cumplimiento de las prestaciones convenidas y promoviendo las iniciativas necesarias que apunten a la

prevención de la amenaza o violación de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

- Comprometer en la aplicación de la Ley a los distintos efectores sociales públicos que deben prestar servicios a los niños, niñas y adolescentes y a sus familias.
- Identificar obstáculos surgidos por omisiones u acciones que amenazan o violan los derechos de los niños por parte de distintos efectores estatales y privados y promover su remoción.
- Promover la formación de redes sociales que contribuyan a optimizar los recursos existentes a nivel territorial.
- Sustituir la práctica de la derivación de casos entre instituciones por la construcción de relaciones de corresponsabilidad e interdependencia, con el objeto de promover, proteger y restituir derechos en forma integral.
- Promover, en su ámbito de influencia, la información de organizaciones comunitarias que favorezcan la integración social, la solidaridad y el compromiso social en la protección de la familia, así como en el respeto y protección de los derechos de los niños.
- Propiciar entre los municipios y las organizaciones no gubernamentales la implementación de programas y medidas previstas por las leyes.
- Implementar Programas de Apoyo Familiar.
- Garantizar la atención durante las 24 Hs.

Todas las intervenciones realizadas por los Servicios Locales de Protección y Promoción de Derechos, deberán ajustarse a las siguientes garantías reguladas por la Ley 13.298:

Garantizar el derecho del niño, niña o adolescente a ser escuchado en cualquier etapa del procedimiento, a fin de que su opinión sea tenida en cuenta al momento de determinar la forma de restablecer o preservar el o los derechos vulnerados o amenazados de vulneración o incumplimiento.

Garantizar la participación del niño, la niña o adolescente y su familia en el procedimiento de protección de derechos.

Garantizar que el niño, la niña o el adolescente, sea informado y asesorado por un equipo técnico.

Garantizar que no se provoquen injerencias arbitrarias en la vida de los niños, las niñas o adolescentes ni de sus familias.

Garantizar que todas las medidas que se dispongan, tendrán como finalidad el mantenimiento de la vida del niño, niña o adolescente en el seno de su familia de origen, o con sus responsables, representantes o personas a quienes adhiera afectivamente, siempre que no se vea afectado el interés superior del niño.

Las medidas que podrán desarrollar los Servicios Locales con el apoyo de los Servicios Zonales, podrán ser de dos tipos: medidas de protección de derechos y medidas excepcionales, denominadas *De Abrigo*¹⁷ en la normativa de la Provincia de Buenos Aires.

Medidas de Protección de Derechos:

¹⁷ Ley 13298. Decreto Reglamentario 300/05 ARTÍCULO 35 In. .1- La Medida de abrigo: La medida de abrigo tiene como objeto brindar al niño un ámbito alternativo al grupo de convivencia cuando en este se encuentran amenazados o vulnerados efectivamente sus derechos y garantías hasta tanto se evalúe la implementación de otras medidas tendientes a preservarlos o restituirlos. Antes de tomar la medida y de acuerdo al derecho a ser escuchado, deberá tenerse en cuenta los deseos y consideraciones del niño.

Propósito

- Restituir los derechos vulnerados o amenazados y facilitar la reparación de las consecuencias de la vulneración de derechos.

Objetivos

- Generar estrategias tendientes a que las niñas y niños permanezcan en el grupo familiar.
- Impulsar estrategias que posibiliten la inserción y continuidad educativa.
- Diseñar planes de acción que contengan a los niños, niñas y adolescentes insertos y vinculados los espacios institucionales barriales y comunitarios (Clubes, Sociedades de Fomento, Bibliotecas Populares, etc.)

Acciones

- Solicitud de becas.
- Inclusión y permanencia en programas de apoyo escolar.
- Asistencia integral a embarazadas.}Inclusión en programas de fortalecimiento y apoyo familiar.
- Cuidado de niños, niñas y adolescentes en su hogar, orientando y apoyando a padres o responsables en el cumplimiento de sus obligaciones, conjuntamente con el seguimiento temporal de la familia
- Asistencia y tratamiento médico, psicológico o psiquiátrico de niños, niñas y adolescentes.
- Asistencia económica.

Medidas Excepcionales

3.2 La conformación del caso en base a un modelo de análisis de la Política pública de Niñez

En términos de análisis político y siguiendo la propuesta analítica de Subirat (1992) es posible categorizar esta política de niñez como un modelo de diseño tipo *top down*.

El mencionado modelo, tiene como hipótesis más fuerte la centralidad de la influencia de la teoría de los procesos decisionales racionales con claras orientaciones tecnocráticas, que plantea que cuanto más claros y específicos son *los objetivos*, más fácil será ponerlos en práctica y por lo tanto más se acercan a la efectividad en su cumplimiento. En ese sentido, el diseño de la Política de niñez, tal como se observa, es

clara: sus objetivos principales son proteger promover los derechos de los niños, niñas y adolescentes y restituir los derechos vulnerados a las poblaciones infantiles.

Por otra parte, en dicho modelo de análisis, se consideran como elementos fundamentales *los recursos disponibles* y se entiende que el análisis cuantitativo de dichos recursos, permitirá estipular y brindar una noción clara acerca de la efectividad e impacto de la política. Al respecto, es posible encontrar una suculenta estructura burocrática que el SPPIDNNA presenta en los distintos niveles: nacional, federal y provincial destinada al cumplimiento de los objetivos planteados.

Otra variable a contemplar, es *la comunicación interorganizativa y la capacidad de control* consideradas como mecanismo de unidad entre las diferentes unidades organizativas involucradas o creadas en el diseño de la política. Tal como puede observarse toda la estructura burocrática del SPPIDNNA, está pensada y diseñada para que unos organismos se comuniquen, dependan y controlen desde arriba hacia abajo.

Pero además, en este modelo, existe otra variable denominada *ambiental* que refiere a las condiciones económicas, políticas y sociales en dónde se encuentran interrelacionados los intereses afectados, los distintos tipos de transformaciones que presupone la política en cuestión y que al conocerse y ser identificados, resultan fácilmente controlables, lo que no puede ser apreciado, hasta tanto la política no se encuentra en la fase de implementación, y que en este estudio, busca ser recuperado y conocido, a partir de las perspectivas de los diferentes actores que la conforman.

Este modelo, supone la posibilidad de trabajar sobre el universo burocrático evitando las vías de bloqueo administrativo, pero según plantea Subirats (1992) esto no pasa de ser una suposición dado que no permite individualizar las conexiones causales de los fenómenos analizados, porque no se basan en aspectos de la realidad empírica, generando gastos enormes de energía mal utilizada por centrarse en procedimientos inductivos alejados de la realidad antes que en análisis deductivos producto de su estudio y discusión.

De este modo, y atendiendo a las características que asumen las unidades de análisis tomadas para esta investigación, es que este *estudio de caso*, cobra sentido al buscar

analizar las tensiones, dificultades y posibilidades de impacto de las estrategias diseñadas por los agentes en el marco de los programas previstos por el SPPIDNNA desde la perspectiva de los diferentes actores intervinientes.

Este caso de estudio, se constituye a la luz del resultado del análisis del modelo adoptado para su diseño e implementación, entendiendo que en contraposición con el enfoque *top down*, es posible la búsqueda y hallazgo de las voces de los actores que desde abajo, pueden marcar hacia arriba un rumbo más efectivo, que considere variables teóricas que implican e impactan en el análisis del problema y que atienda a las diferentes miradas, complejizando en aspectos de la realidad que exceden el marco de la comunicación interorganizativa y los controles burocráticos entre las distintas unidades organizativas .

Capítulo 4: Los actores involucrados en este estudio



La selección de los actores de esta la investigación, estuvo estrechamente ligada con las características del sistema integrado que conforma el caso y está compuesta por dos segmentos tal como lo muestra la figura 1 (pp: 53): los niños, niñas y adolescentes y sus familias usuarios/as del SPPIDNNA, por un lado, y por los/as operadores/as y funcionarios/as con cargos políticos vinculados al SPPIDNNA por el otro.

4.1 Las niñas, niños y adolescentes y sus familias

“De los pobres sabemos de todo: en qué no trabajan, cuánto no comen, cuanto no pesan, cuánto no miden, qué no tienen, qué no piensan, qué no votan, qué no creen.

Sólo nos falta saber por qué los pobres son pobres... ¿Será porque su desnudez nos viste y su hambre nos da de comer?

Los hijos de los días. Eduardo Galeano

Respecto de los niños, niñas y adolescentes y sus familias, este segmento de esta unidad de análisis se encuentra conformado por una población sumamente compleja: niños y adolescentes que pasan la mayor parte de su tiempo deambulando por las calles, viviendo en condiciones de extrema pobreza y marginalidad y padeciendo la vulneración de sus derechos más elementales reconocidos en las leyes de más alto rango de Argentina como la Constitución Nacional y en los Tratados y Convenciones que adquieren su mismo estatus, tales como la Convención sobre los Derechos del Niño y la Convención Americana sobre los Derechos Humanos.

Niñas, niños y adolescentes provenientes de familias con largas historias de desafiliación en términos del *capital social*¹⁸ (Portes, 1999; Bourdieu, 1980) a causa de la falta de cobertura de salud, educación, seguridad social e ingreso familiar entre otros (Minujín, 2005; Castel, 1995; Rosanvallon, 1996), castigadas por la pobreza, con trayectorias delictivas, en conflicto con la ley penal, conocedores como nadie de los circuitos carcelarios. Familias en general encabezadas por mujeres, madres jóvenes y prolíferas, solitarias en la tarea de *maternar* y en la obligación de mantener económicamente a sus hogares. Familias con hombres ausentes, presos o muertos en enfrentamientos con la policía o en confusos hechos de delictivos. Familias numerosas, habitantes de los barrios periféricos de la ciudad, desempleados, *changanines*, *cartoneros*. Familias sin posibilidades de albergar a los miembros más jóvenes, los que resultan expulsados *hacia el afuera*, sin importar las consecuencias que acarree para la vida de los niños de esas familias: la cosa es salir.

Los niños, niñas y adolescentes que participaron de este estudio, conforman un grupo que fue armándose de a poco: provenientes de barrios periféricos de la Ciudad de La Plata y necesitados de salir de sus casas, víctimas del maltrato físico y emocional, víctimas de la pobreza, comenzaron a deambular por las calles del centro. *Rateados*¹⁹ de la escuela, esperando que se cumplieran las cuatro horas para volver a los hogares devastados por la pobreza, comenzaban a darse cuenta de que la calle podía no ser tan mal lugar para estar y a pesar de que encarnaba todos los peligros, deambular solos por la calle, les daba la sensación de poder elegir.

Por una vez poder elegir: elegir transitar entre sujetos con otras realidades, por lugares diferentes a los que históricamente se habían movido, con la posibilidad de interactuar -de la manera que fuese- con más gente. Elegir modos de vincularse, de pasar el tiempo, de consumir.

¹⁸ Al hablar de *capital social* se hace referencia a que la pobreza no solamente está centrada en la carencia de bienes físicos o materiales y de servicios básicos, sino que además, se consideran determinantes las deficiencias de bienes socioemocionales y simbólicos como la confianza, reciprocidad las posibilidades de interacción, elementos que constituyen los pilares básicos para el desarrollo social en la comunidad.

¹⁹ Expresión idiomática argentina con la que significa faltar a la escuela, o irse de la escuela, no asistir, sin permiso de los adultos responsables.

Pojomovsky (2008) plantea que la calle es percibida por los niños, niñas y adolescentes como un espacio en el que si bien se pueden identificar percepciones y experiencias de situaciones de riesgo de diferente intensidad de acuerdo al sexo y la edad de los niños, niñas y adolescentes, las poblaciones infantiles en situación de vulnerabilidad, optan por asumir los riesgos, en tanto los dotan desde muy pequeños de aptitudes y habilidades que más adelante, les permitirán sobrevivir en la calle (Marpsat, 1999).

Niñas, niños y adolescentes con dificultades en su capacidad (Sen, 1980, 2000) de elegir que *optan* por el peligro, la adrenalina, el desafío y la trasgresión a la espera de que el mundo adulto se dé cuenta de que a los chicos *alguien los debe cuidar*. Eso en general no sucede y entonces, lo que ha sido un niño que falta a la escuela y deambula por la calle, luego se ha convertido en un niño con frío y hambre que continúa deambulando por la calle, encontrándose con otros a los que el hambre los lleva a mendigar, a consumir drogas, a delinquir. Hambrientos, sucios y dañados por el efecto de *la bolsita*²⁰, *el porro*²¹ y *el paco*²², se volvía imposible volver a sus casas, debían esperar *ablandarse*²³, esa espera se extendía, en sus casas nadie los reclamaba, y en la escuela nadie notaba su ausencia ni tampoco en las calles nadie notaba su presencia excepto cuando eran señalados como los culpables de algún delito: un robo a un transeúnte, un asalto a un comercio. Entonces aparecía gente que los conocía de larga data, que decía haberlos visto merodeando por las calles.

Estos jóvenes no cobran visibilidad cuando ellos están en peligro sino cuando lo que se pone en peligro son los otros. Y tal como dice Pojomovsky (2008), en ese espacio urbano en el que se despliegan, no son desconocidos ni anónimos sino han logrado visibilidad transformando lo que son lugares de paso, en lugares en los que ellos están

²⁰ Se le da ese nombre a la bolsa en la que se colocan sustancias químicas como pegamento, combustibles, etc. de la que los niños, niñas y adolescentes inhalan, produciendo efectos diversos de acuerdo a la sustancia inhalada que van desde *relajación, dificultad en el habla, euforia, alucinaciones, somnolencia, mareos, náuseas, vómitos e incluso la muerte por fallo cardíaco o por asfixia con la bolsa de plástico*. Es muy utilizada debido a su bajo costo y fácil acceso.

²¹ Cigarrillo de marihuana caracterizado por ser de muy baja calidad dado su bajo costo.

²² Sustancia que se ha hecho de uso masivo entre los consumidores de menor poder adquisitivo, fabricado con los residuos de la elaboración de la cocaína, de bajo costo, altísimo poder adictivo, muy corto plazo de efecto y serias secuelas irreversibles para la salud.

²³ Esperar que se pase el efecto provocado por la sustancia consumida.

y habitan a la vez que construyen su historia, relaciones e identidad, pero, sin embargo, están expuestos a la indiferencia cotidiana por parte de quienes todos los días optan por ignorar su situación de vulnerabilidad.

Los niños, niñas y adolescentes entrevistados para esta investigación pertenecen a un grupo de varones y mujeres que tienen entre 9 y 16 años aproximadamente; transcurren la mayor parte de su tiempo en las calles, pidiendo monedas, limpiando vidrios y algunas veces cometen hechos ilícitos.

Muchos habían transitado por el viejo y, afortunadamente, en desuso Patronato de Menores, algunos habían estado en institutos a raíz alguna intervención e incluso habían sido puestos a disposición de algún juez tanto, por *causas penales o asistenciales*. Ya conocían los circuitos penales y asistenciales, conocían a los agentes intervinientes y tenían una gran habilidad para manipular y encontrar los *agujeros del sistema*.

Sus familias, en general, desconocen lo que sucede con ellos y, en los casos en que se muestran preocupados y con intenciones de ocuparse, no siempre cuentan con recursos suficientes para sostener estrategias diseñadas y pensadas a fin de que los jóvenes vuelvan a sus hogares: es que la vulnerabilidad y el desamparo los ha golpeado a todos. Constituyen familias enteras víctimas de la pobreza y la exclusión. Víctimas de los prejuicios y con una fuerte contradicción entre el temor a que les quiten a sus hijos y la necesidad de *que alguien haga algo* porque ellos no saben que hacer.

4.2 Operadores/as y funcionarios/as²⁴ o responsables con cargos políticos en el SPPIDNNA

Los/as operadores/as son profesionales formados/as en distintas disciplinas como la psicología, el trabajo social, la antropología, la sociología, la medicina y la abogacía.

Todos/as ellos/as son empleados/as²⁵ del Municipio de La Plata, muchos/as ya eran empleados/as antes de la implementación del SPPIDNNA, otros/as han sido contratados/as especialmente para trabajar en los programas del Sistema sin que exista algún mecanismo de reclutamiento específico, salvo la información de boca en boca y una entrevista con algún/a directivo/a con capacidad de decisión o la reubicación de empleados municipales que estando en áreas no ligadas a la intervención social, y teniendo una profesión que los habilitara para hacerlo y lo desearan, pudieran pedir el pase hacia la Dirección de Niñez y Adolescencia²⁶. En

²⁴ Se ha tomado para la denominación de estos actores, siguiendo a Max Weber el concepto de funcionarios políticos en referencia a aquellos funcionarios del Estado que se distinguen de los funcionarios profesionales quienes gozan de determinada estabilidad en sus cargos dentro de la estructura burocrática (Weber, 1984). Según Weber, son quienes hacen de la política una profesión, mientras que los y las operadores/as, a quienes hace referencia este estudio, ejercen su profesión en el estado. Conforman el grupo de quienes han desarrollado el *funcionarismo de formación profesional que responde a un jefe político* (Op. Cit. Pág. 1040). En Argentina, siguiendo esta acepción, se le llama funcionarios/as políticos a aquellas personas que tienen cargos en puestos del Estado nombrados por un jefe político, con fuerte poder y capacidad de decisión. Tienen la misión de gestionar las políticas públicas. Se les llama funcionarios con cargos políticos porque acceden a los cargos en los que se encuentran, debido no solo a su relativo conocimiento o formación en algún campo, sino por sobre todo y como condición sine qua non, por una trayectoria de ejercicio político o de práctica militante ligado a determinada facción política. Generalmente, el sector político que gobierna, es quién designa a los funcionarios con cargos políticos en quienes encuentra afinidades ideológicas, historia de militancia, etc. lo que garantiza determinados niveles de confianza para la gestión de las políticas públicas.

²⁵ Nos referimos a personal contratado por medio de contratos a término que están sujetos a renovaciones mensuales o trimestrales y sujetas a los cambios políticos.

²⁶ En relación al proceso de incorporación de los profesionales a la Dirección de Niñez y Adolescencia de La Plata, es preciso dedicar unas palabras a algunas consideraciones que resultarán esclarecedoras para los y las lectores/as. Existe en Argentina una modalidad de acceso al empleo público, ligada a la cercanía de algún actor con cierta capacidad de decisión – generalmente un funcionario político- tal como se ha explicado anteriormente, que otorga determinado puesto laboral a determinada persona - sea esta profesional o no - a cambio de algún favor recibido en los períodos de campaña electoral por ejemplo. De ese modo, quienes han acompañado a determinado político durante una campaña electoral, tendrán como recompensa, la obtención de un empleo público generalmente en una modalidad contractual inestable atada a la permanencia del político en cuestión en su cargo o puesto de poder, lo que genera cierta tensión clientelar entre ellos.

En el caso específico de la Dirección de Niñez y Adolescencia de La Plata, muchos de los empleados que conformaron su plantel, ya se encontraban trabajando en lo que anteriormente se había llamado

definitiva se trata de un colectivo cualificado que para ingresar no ha pasado por un sistema de concurso por lo que mantiene cierta dependencia con el gobierno de turno.

Si bien en su mayoría estos/as operadores/as provienen de la formación en carreras humanísticas y sociales, desde el comienzo de la implementación de la política en la Ciudad, se estableció un régimen de capacitaciones en intervención en el SPPIDNNA, que de algún modo estandarizaba los conocimientos y dejaba sentado y en claro las bases y lineamientos desde las que debían intervenir.

Estos/as operadores/as han buscado tener injerencia y participación en el diseño de los programas creados por el Servicio Local de La Plata, así como también que su opinión sea considerada en la evaluación y redireccionamiento de los mismos, encontrando los límites y las posibilidades de la intervención, en este contradictorio proceso, en que ella es redefinida (Guerra, 2004).

Los/as operadores/as de políticas destinadas a la niñez siempre enfrentan el desafío de construir con los niños, niñas y adolescentes estrategias de integración, descubrir cosas que les interesen, despertarles el deseo por algo que los conecte con otra realidad, sostener en el tiempo ese interés (Llobet, 2010; Duschatzky, 2013) lo cual ayuda a sustentar en esta investigación la pregunta acerca de las posibilidades de las intervenciones para la restitución de derechos y las características que asumen las estrategias de intervención en el marco del SPPIDNNA.

Muchos/as de estos operadores/as tienen trayectorias militantes en diferentes organizaciones sociales: algunos/as en organizaciones de trabajadores, otros/as específicamente en organizaciones defensoras de la niñez, lo que da a su trabajo algunas particularidades: en primer lugar, es posible advertir en ellos una pasión puesta en el trabajo propia y digna de quién desempeña un rol que trasciende lo estrictamente técnico para acercarse a intervenciones desde la conformación de un

Consejo del Menor y la Familia Municipal, otros, fueron convocados a través de un pase en comisión por pertenecer a la planta permanente del Municipio y estar trabajando en otras áreas de la estructura administrativa municipal y otros ingresaron nuevos y son quienes lo hicieron por responder al mecanismo explicado anteriormente y son quienes más asumían el rol de cuidado y respaldo de la gestión política del Intendente Municipal en el proceso de implementación de la política por esta relación de reciprocidad y clientelismo antes mencionada.

perfil ético político (Aquín, 2005) que permite superar las condiciones objetivas del ejercicio profesional, para dejar emerger las acciones en relación a lo que se considera bueno y justo (Cortina, 2000; Ansaldi, 1998, 2007).

Por otra parte, estos/as operadores/as, son conocedores de la ciudad y tienen amplias trayectorias de trabajo territorial en los barrios con mayores índices de conflictividad de la ciudad. Además de su formación académica universitaria, la militancia y el trabajo barrial, les ha conformado un perfil óptimo para el trabajo con los niños, niñas y adolescentes de los sectores más pobres y empobrecidos, que conforman el universo de usuarios/as del SPPIDNNA.

Sin embargo, también existen aquellos/as operadores/as que se encuentran *sobre adaptados* a cierta lógica del empleo público en la que los cambios son resistidos y muy difíciles de incorporar, generando tensiones, desacuerdos y conflictos.

Los/as funcionarios/as con cargos políticos no tienen un perfil tan definido como en el caso de los/as operadores/as. El rasgo que los identifica y que les es común es que en mayor o en menor medida, tienen alguna vinculación política con el Peronismo, partido político al que pertenecía al momento de este estudio el Intendente del municipio, que fue quién decidió la implementación del SPPIDNNA en la Ciudad de La Plata, en consonancia con el Gobierno Provincial. El hecho de pertenecer ambos gobiernos al mismo signo político, auguraba grandes ventajas para el proceso de implementación del SPPIDNNA. Todos los funcionarios/as son elegidos/as y puestos/as en sus cargos por diferentes estándares de idoneidad y además por cierta cercanía política con el Intendente Municipal.

Los/as funcionarios/as con cargos políticos, se encuentran en el medio de la gestión política de los recursos y de la viabilidad de la política pública, entre diferentes actores, muchas veces con intereses diametralmente opuestos, lo que tiñe sus intervenciones con un tinte de complejidad particular, que este trabajo busca conocer. Estos actores, se encuentran en el momento del proceso de implementación de la política en que se establecen acuerdos fundamentales con otros actores y se toman las decisiones políticas, económicas e ideológicas principales que tienen la capacidad de dar más o menos viabilidad a determinada política pública, de posibilitar en mayor o menor

medida con el cumplimiento de sus objetivos, lo cual es en definitiva, la capacidad, para este caso de restituir los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

En el caso de la Diputada Provincial, su cargo es electivo y su posicionamiento político como Presidente de la Comisión de Niñez de la Honorable Cámara de Diputados, es producto de cierta trayectoria político - académica cercana a las temáticas de la niñez.

Por último, es interesante rescatar, que si bien a fines analíticos y para la descripción, se han apartado a unos actores de otros, todos conforman un sistema de relaciones sociales, políticas e institucionales, una red de actores (Subirats, 1992) que vinculados alrededor del problema, le dieron su matiz particular y características al modo de funcionamiento al SPPIDNNA en la Ciudad de La Plata.

4.3. Los interrogantes de este estudio

Ahora bien, una vez planteado el caso de estudio y presentados los actores que intervienen en el mismo, es preciso retomar los principales interrogantes que conforman el problema de investigación delimitado en este estudio de caso. Sintéticamente podría decirse que apunta a conocer cómo es la política de niñez desarrollada por el Municipio de la Plata en el marco del SPPIDNNA desde la mirada de los diferentes actores a partir de que la Ley 13.298 ha entrado en vigencia, cómo son y en qué perspectiva teórico–metodológica piensan los distintos actores las estrategias de intervención social desarrolladas para su implementación y en qué medida el SPPIDNNA ha logrado modificar la situación de los niños, niñas y adolescentes con derechos vulnerados.

La idea central de este estudio es poder analizar el proceso de implementación de la política en clave de derechos: en otras palabras, la *perspectiva de derechos* es el eje que atraviesa el estudio en tanto busca identificar en qué medida la política pública apunta, busca y logra la restitución de derechos por medio de las intervenciones profesionales y en términos de revertir las situaciones de vulneración que sufren los niños, niñas y adolescentes debido a las condiciones de vulnerabilidad y pobreza que los atraviesan.

El análisis de las características de la pobreza, la desigualdad en el acceso a derechos sociales y la vulnerabilidad, y sus particulares impactos en las poblaciones infantiles en

términos de vulnerabilidad en el acceso a derechos sociales básicos y las características de las intervenciones profesionales en perspectiva de derechos –es decir como instrumentos de restitución de derechos para la niñez– serán el marco teórico-conceptual que dará sustento a esta investigación y la *lente* que permitirá enfocar la realidad empírica que conforma este caso de estudio. Es decir, los hallazgos del trabajo de campo, serán analizados en dicha clave teórica.

Apartado III

Enfoque teórico: principales categorías analíticas del estudio

Las acciones de privación lo son, entonces, porque desconocen ese principio de igualdad esencial, ya que lo que comienza por ser una privación de bienes finaliza traducéndose en privación de la identidad. Estas acciones de privación, son por tanto acciones violentas e injustas porque desconocen ese principio de igualdad esencial del mismo modo que lo es toda jerarquización u ordenamiento social que presuponga diferencias de carácter esencial entre las personas.

(Vasilachis, 2003: 91)

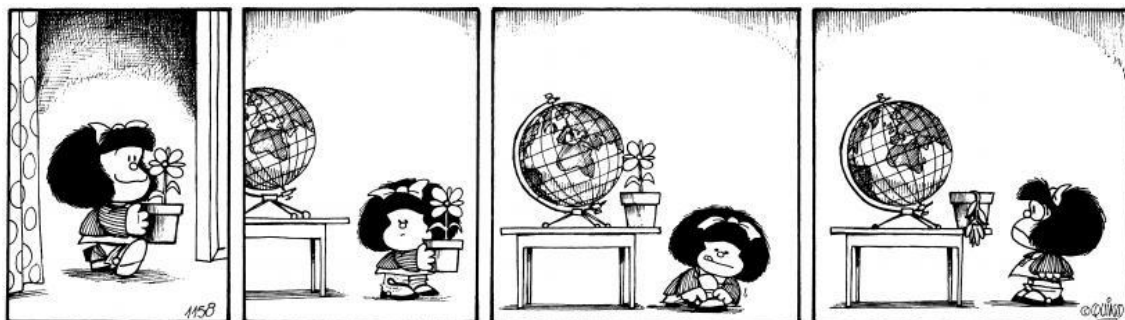
En el presente apartado se presentará el enfoque teórico de este estudio. Dicho enfoque ha sido construido a partir de un proceso de reflexión epistemológica que atravesó toda la investigación y que se aplica a todo el contexto conceptual que orienta el estudio y permite dilucidar los marcos paradigmáticos presentes a lo largo de todo el proceso de conocimiento (Vasilachis, 1992).

En este apartado se busca responder a la pregunta acerca de *¿Con qué?* En relación a cuál es el instrumental conceptual por medio del que se interpretará el fenómeno estudiado. En otras palabras, los paradigmas o marcos teórico–metodológicos de interpretación de los fenómenos sociales adoptados por el/la cientista social (Bourdieu, Chamboredon y Passeron, 1986). En ese sentido, el enfoque teórico de esta investigación se articulará a partir de *la perspectiva de derechos humanos* que será estructurante de todo el estudio, en tanto que todas las categorías centrales serán analizadas en esa clave.

Se presentará, en primer lugar, un desarrollo teórico acerca del concepto de pobreza, la discusión sobre su medición rescatando el desarrollo de la concepción de pobreza multidimensional y su enfoque en términos de desigualdad y vulnerabilidad en el acceso al cumplimiento de derechos considerados básicos o elementales. Luego consecutivamente se analizará la niñez y la pobreza en clave de derechos vulnerados considerando la multiplicidad de las privaciones en contextos de pobreza multidimensional y por último se mostrará un análisis de las intervenciones profesionales en contextos de vulneración de derechos, entendiendo que las intervenciones se desarrollan desde y apuntan hacia la restitución de dichos derechos

vulnerados. Para ello se ha considerado un elemento transversal que subyace a los tres capítulos y permite estructurar y dimensionar la perspectiva de derechos como son las normativas y tratados internacionales de rango constitucional vigentes en Argentina vinculadas a la defensa y protección de los derechos humanos, en tanto se entiende que son los que estructuran las normas protectorias del país, considerando desde la Constitución Nacional y todas las leyes de rango inferior que se ajustan a la misma.

Capítulo 5: Pobreza, desigualdad y vulnerabilidad



En el presente capítulo, se analizará la pobreza desde una perspectiva de derechos lo cual implica el reconocimiento de que todas las personas, independientemente de su origen y condición, son portadoras de derechos humanos elementales y básicos que definen su acceso a los recursos y a las libertades necesarias para alcanzar un nivel de vida adecuado. De este modo, en el marco de esta investigación, la pobreza no se considera un estado de carencia o necesidad, sino una situación caracterizada por la falta de acceso a derechos básicos (CEPAL, 2013).

A continuación se discutirá el concepto de pobreza y se mostrará un análisis de la pobreza a partir de fuentes secundarias producto de mediciones tomadas durante el último año, a partir de los cuales es posible pensar los problemas de pobreza y desigualdad en clave de vulneración de derechos.

5.1 Acerca del concepto de pobreza

El concepto de pobreza es multidimensional, dado que remite a múltiples carencias que originan una multiplicidad de restricciones en el acceso a diferentes derechos fundamentales (Salvia y Bonfiglio, 2016). Por ello, se puede afirmar que no existe un enfoque que resulte suficiente para realizar una medición que abarque todas sus dimensiones, sin embargo, existen indicadores con anclaje en las necesidades o insuficiencia de recursos que permiten pensar en determinadas situaciones que configuran estados de pobreza (CONEVAL, 2009).

Existen varias formas de aproximarse a la pobreza como fenómeno sociológico, en términos generales podemos identificar cuatro enfoques: a) la pobreza relativa y b) la pobreza absoluta, c) la pobreza subjetiva y d) la pobreza multidimensional. El primer enfoque es más común en países donde se presentan problemas severos de supervivencia, pues supone identificar necesidades básicas y consumos mínimos para la reproducción de la existencia. El segundo enfoque supone medir las situaciones de privación relativa tomando como referencia una medida representativa de la distribución de ingresos. En cuanto a la pobreza subjetiva, se asigna preminencia metodológica a la visión subjetiva que los hogares tienen de su posición económica, frente al enfoque objetivo que utiliza solamente variables observables y medibles. Y finalmente en cuanto a la pobreza multidimensional, supone un acercamiento metodológico a la noción de exclusión social dado que está relacionado con la privación o falta de acceso a ciertos bienes y servicios que se consideran indispensables para mantener un ‘enganche’ con la sociedad histórica de la que se es parte (Feres y Mancero, 2001; Aguirre, 2010).

Nos detendremos en dos de estos enfoques, pobreza monetaria absoluta y pobreza multidimensional (Informe del Centro de Estudios para la Gobernanza, 2017). El primero responde a la tradición metodológica que viene siendo utilizada en Argentina por organismos oficiales como el INDEC²⁷ que han cobrado relevancia fundamentalmente durante la última década, debido a que permite establecer una línea de corte monetario por debajo de la cual se hallan los indicadores de pobreza e indigencia en función de una canasta básica de bienes y servicios. Esta metodología permite visualizar en tramos mensuales los impactos de las políticas condicionadas de ingresos implementadas desde el año 2009, la dinámica de la tasa de empleo, etc. el segundo enfoque arroja resultados basados en datos de tipo censal y recogidos por medio de la EPH²⁸ que consideran condiciones más bien tipo estructural y multidimensional de la pobreza que resultan de gran riqueza informativa dado que permiten visualizar la complejidad de los fenómenos de empobrecimiento

²⁷ Instituto Nacional de Estadísticas y Censos

²⁸ Encuesta permanente de hogares

La pobreza monetaria absoluta establece un umbral monetario e implica que la determinación respecto de si un hogar es o no pobre tomará en cuenta como dimensión relevante exclusivamente el ingreso y/o el consumo. A la vez, su carácter de absoluta, como desarrollan Gasparini, Cicowiez y Sosa (2012), implica que las reglas para identificar a las personas pobres no cambian con las condiciones económicas generales. Un individuo pobre es aquel con un conjunto de carencias monetarias específicas: la definición de ese conjunto es invariante al nivel de desarrollo de la sociedad en la que se miden las privaciones.

La medición de la pobreza por vía del ingreso ha sido criticada por Sen (1980, 1996, 2000). El autor afirma que no hay una correspondencia estrecha entre la pobreza vista como escasez del ingreso y la pobreza vista como incapacidad para satisfacer algunas necesidades elementales y esenciales (Sen 2000). Desde esta perspectiva la pobreza no debe medirse sólo según el acceso a bienes materiales y sociales sino más bien atendiendo a la capacidad de utilizarlos eficazmente y libremente, para procurarse el bienestar. El autor afirma que la conversión del ingreso en capacidades básicas puede variar de manera significativa entre los individuos, ya que está afectada por variables sobre las que una persona puede tener escaso o ningún control, como son la edad, el sexo, la localización, entre otras (Sen, 1999).

El modo de estudio tradicional, de la pobreza en Argentina –la medición por línea de pobreza- cuenta con múltiples ventajas, pues los ingresos ejercen una gran influencia sobre el tipo de vida de un individuo. Sin dudas, la ventaja más importante de este enfoque es su facilidad de medición (Conconi y Ham, 2007). Sin embargo, las privaciones no se basan únicamente en la dimensión ingresos: como ha dicho Sen (2000: 32) *se debe observar vidas empobrecidas, no sólo billeteras vacías*.

Teniendo en cuenta tan contundente afirmación, es que se ha considerado la importancia de tomar un concepto más global de pobreza que permita pensar su multidimensionalidad, a partir de identificar Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). La medición de la pobreza por NBI es un método que considera las carencias críticas o privaciones preestablecidas de una población (vivienda, educación básica, salud,

infraestructura pública, servicios sanitarios, etc.) e identifica como pobres a aquellas personas que no tienen satisfechas dichas necesidades.

Esta metodología de medición, se encuentra más cercana a teoría de las *capabilities* (Sen, 2000; Poggi, 2004; Conconi y Han, 2007), en concreto busca alejarse del concepto tradicional de pobreza medida por ingresos, extendiéndolo a un nivel de privaciones multidimensionales. Es decir que remarca que los individuos no son solamente pobres en base a sus ingresos, sino que existen dimensiones adicionales que constituyen las situaciones de pobreza. De acuerdo con Sen (1996), la identificación de niveles mínimos aceptables de ciertas capacidades básicas para satisfacer necesidades elementales -por debajo de las cuales se considera que las personas padecen de privaciones- puede proporcionar un enfoque más completo de la pobreza. El autor propone entonces un cambio de enfoque. En lugar de hacer énfasis en los bienes materiales, es decir en los ingresos, hay que observar en las capacidades del individuo para poder vivir el tipo de vida que valora. En otras palabras, la pobreza es vista como limitación de la libertad de los individuos para garantizar niveles mínimos de satisfacción de sus necesidades (Sen, 1999) y en palabras de Cortina (2011) la libertad no solo implica la capacidad de elegir sino también de mantener alternativas entre las cuales poder hacerlo, a la vez que dichas capacidades tendrán que ser disfrutadas por todos los individuos de manera igualitaria y comunitaria.

El método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) permite medir la pobreza multidimensional que es un indicador elaborado con información proveniente de 3 dimensiones: salud, educación y condiciones habitacionales de vida. El mismo mide la pobreza estructural de una manera integral vinculando los distintos indicadores sociales.

La extensión multidimensional permite que los umbrales sean determinados en el marco de la misma sociedad que se evalúa, comparando con respecto a su propio *status quo* (Conconi y Han, 2007), lo que permite pensar en una concepción relativa de la pobreza en la cual se entiende que el bienestar y las necesidades de las personas son históricamente contruidos en las sociedades concretas. Así, de acuerdo con Feres y Mancero (1999), una persona con un ingreso determinado puede no sentirse pobre en

una sociedad con bajos ingresos, pero se sentirá así en una sociedad muy rica, donde los estándares de vida son más elevados y las restricciones legales más exigentes, por lo que se necesitarán más recursos para alcanzarlos. En el mismo sentido, Hagenaars (1986) y Giarrizzo (2007), aportan tres dimensiones del aspecto subjetivo de la pobreza y entienden que: por un lado están quienes viviendo por encima de la línea de pobreza igualmente se sienten pobres; quienes estando por debajo de las líneas de pobreza o indigencia se perciben como pobres y, por último, quienes encontrándose viviendo por debajo de la línea de indigencia o pobreza no llegan a percibir su situación como pobreza.

Debido a que no existe consenso ni unanimidad respecto de si el enfoque absoluto o el relativo son más pertinentes para la medición de la pobreza, dado que algunos autores, como el caso de Martin Ravallion (1999), sostienen que *para informar las políticas antipobreza, una línea de pobreza debe ser siempre absoluta en el espacio de bienestar*, en tanto otros autores como Townsend (1997) argumentan que *las necesidades surgen en virtud del tipo de sociedad a la que pertenecen los individuos en las que se imponen expectativas, a través de sus sistemas ocupacional, educativo, económico y otros tipos de sistemas, y también se crean deseos, a través de su organización y costumbres* es posible pensar que estos enfoques no son excluyentes, sino complementarios. Así, un análisis que contemple ambas metodologías de medición tiene posibilidades de arrojar un panorama más completo respecto de la sociedad objeto de análisis, reconociendo que existen necesidades básicas que deben ser satisfechas, independientemente de la sociedad en la que se desarrollan los individuos, pero a su vez, añadiéndole la complejidad de proponerse alcanzar estándares más altos, relativos a aquella sociedad en la que el individuo se encuentra (Informe del Centro de Estudios para la Gobernanza, 2017).

En ese sentido, la ONU (2012) establece que

la pobreza no es solo una cuestión económica; es un fenómeno multidimensional que comprende la falta tanto de ingresos como de las capacidades básicas para vivir con dignidad. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales declaró en 2001 que la pobreza es “una condición humana que se caracteriza por la privación continua o crónica de los recursos, la capacidad, las opciones, la seguridad y el poder necesarios para disfrutar de un nivel de vida adecuado y de otros derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales”. La extrema pobreza, a su vez, ha sido

definida como “una combinación de escasez de ingresos, falta de desarrollo humano y exclusión social”, en que una falta prolongada de seguridad básica afecta a varios ámbitos de la existencia al mismo tiempo, comprometiendo gravemente las posibilidades de las personas de ejercer o recobrar sus derechos en un futuro previsible.

5.2 Acerca de las diferentes formas de medir la pobreza

a) Pobreza monetaria absoluta y relativa

La pobreza monetaria, puede ser medida tanto en términos absolutos como relativos. En ambos casos, para su medición se consideran los ingresos, pero la diferencia radica en que para el caso de la pobreza absoluta se comparan los ingresos con la línea de pobreza, mientras que en la medición de la pobreza relativa lo que se observa es la diferencia entre los ingresos y el costo de vida relativo de un área determinada.

Para la definición de la pobreza monetaria absoluta, se ha tomado como base la metodología presentada por el Centro de estudios de gobernanza (2017), en dónde se toman en cuenta la base de datos utilizada por la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), publicada trimestralmente y utilizando la tabla de referencia de equivalencias energéticas y unidades consumidoras construidas por el INDEC²⁹, se establece la línea de referencia promedio de la serie mensual que permite obtener la línea de pobreza moderada y de pobreza extrema o indigencia para un período determinado.

Es decir, que una vez establecidos los ingresos de un hogar y el costo de los bienes y servicios elementales que conforman el conjunto de satisfactores de necesidades básicas, se puede establecer la brecha existente entre ambas, obteniendo como resultado, los porcentajes de población por encima y por debajo de las líneas de pobreza e indigencia.

La relatividad en la estimación de la pobreza, se encuentra dada, por los diferentes modos de construcción de los elementos que conforman dichos conjuntos de satisfactores básicos, que tienen implicancias culturales, sociales, históricas, etc. tal como lo demuestran las investigaciones del CEDLAS (2007; 2006; 2004).

b) Pobreza según NBI

²⁹ Instituto Nacional de Estadísticas y Censos

El método de NBI, es uno de los más conocidos métodos directos de medición de la pobreza, introducido por la CEPAL a comienzos de los '80 (Feres y Mancero, 2001) que fue diseñado con el fin de utilizar los datos censales, demográficos y de vivienda para caracterizar la pobreza.

El método permite establecer una serie de indicadores por medio de los cuales se puede constatar si los hogares satisfacen o no algunas o todas las necesidades consideradas básicas (Lépore, 2007).

Este índice, considera indicadores de necesidades básicas estructurales entre los que se encuentran salud, educación, condiciones ambientales y condiciones habitacionales. Estos indicadores pueden variar de acuerdo a las características de cada población a medir (Quispe Llanos, 2003).

Específicamente en Argentina el INDEC, para la realización de la EPH construye los indicadores de la pobreza por NBI, de acuerdo a si los hogares presentan al menos una de las siguientes necesidades consideradas básicas insatisfechas:

Hacinamiento: aquellos hogares que tuvieran más de tres personas por habitación para dormir.

Vivienda: hogares que habitaran en una vivienda de tipo inconveniente –inquilinato, vivienda precaria, etc.-

Condiciones sanitarias: hogares sin retrete.

Asistencia escolar: hogares que tuvieran algún niño o niña en edad escolar que no asista a la escuela.

Capacidad de subsistencia: hogares que tuvieran cuatro ó más personas por miembro ocupado y además cuyo jefe o jefa tuviera baja educación.

Los datos tomados en base al método NBI, permiten reconocer un conjunto de factores que intervienen en la construcción de determinada realidad de pobreza considerando tanto con el entorno físico y natural como con procesos políticos, económicos, culturales y sociales tal como plantea Bonfiglio (2016: 91), quien además establece que *los sujetos que componen hogares marcados por la vulnerabilidad laboral, social y económica tienden a habitar los peores espacios: deteriorados, inconvenientes y con malos servicios.*

Pensar en indicadores complejos de medición de la pobreza permite, como dicen Tuñón y Poy (2016), establecer una mirada acerca de la pobreza y las condiciones de vida a partir de las privaciones en múltiples dimensiones de derechos humanos.

La medición de las necesidades, más allá del ingreso monetario, permite conocer a partir del enfoque de las capacidades (Sen, 1999; 2000) un marco de interpretación para la comprensión de los problemas del desarrollo humano, la medición del bienestar humano, la pobreza, el desarrollo y la desigualdad, introduciendo la noción de espacio de capacidades humanas que tienen los seres humanos.

5.3 Desigualdad y vulnerabilidad en el enfoque de derechos

Los números que cuantifican la pobreza por sí solos no dicen nada ni tienen la capacidad de explicar si no se los pone en perspectiva con conceptualizaciones y marcos analíticos que permitan pensar su significado. En ese sentido, se ha tomado el enfoque de derechos para pensar los índices de pobreza.

En ese sentido, la ONU (2012:3), plantea que:

la pobreza es en sí misma un problema de derechos humanos urgente. A la vez causa y consecuencia de violaciones de los derechos humanos, es una condición que conduce a otras violaciones. La extrema pobreza se caracteriza por vulneraciones múltiples e interconexas de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales y las personas que viven en la pobreza se ven expuestas regularmente a la denegación de su dignidad e igualdad.

Tuñón y Salvia (2011) plantean que las personas que viven en la pobreza tropiezan con enormes obstáculos, de índole física, económica, cultural y social, para ejercer sus derechos como consecuencia de lo cual, sufren privaciones que se relacionan entre sí y se refuerzan mutuamente —como las condiciones de trabajo peligrosas, la insalubridad de la vivienda, la falta de alimentos nutritivos, el acceso desigual a la justicia, la falta de poder político y el limitado acceso a la atención de salud—, que les impiden hacer realidad sus derechos a la vez que perpetúan su pobreza. Las personas sumidas en la extrema pobreza viven en un círculo vicioso de impotencia, estigmatización, discriminación, exclusión y privación material que se alimentan mutuamente (ONU, 2012).

La discusión en torno a la desigualdad es un tema ampliamente debatido: se discuten sus causas y las consecuencias que trae aparejadas, sobre lo cual Stiglitz (2012) plantea

que la desigualdad no solo depende de las diferencias entre los salarios o las condiciones laborales de obreros calificados o no calificados por ejemplo, sino además, de cuáles son las acciones del Estado para garantizar la igualdad en la distribución de los atributos del capital económico y humano, discusión que también es abonada en ese sentido por Conconi y Ham (2007).

Por su parte Dubet (2012), plantea que el concepto de igualdad, hace referencia a la justicia social, que tiene dos maneras de ser concebida: por un lado, desde una perspectiva se encuentra la igualdad de posiciones y, del otro, la igualdad de oportunidades: *la igualdad de posiciones, hace referencia a la ubicación de los individuos en la estructura de clases, mientras que la de oportunidades lo hace en relación a cierta ubicación respecto de un colectivo más amplio que implica cierta posición social asignada de algún modo a un lugar determinado* (Dubet, 2012:44).

La igualdad de posiciones representa un aspecto de la justicia social que invita a reducir las desigualdades de ingresos, las de las condiciones de vida, las de acceso a servicios, las de seguridad, etc., que están asociadas a las posiciones sociales ocupadas por individuos diferentes entre sí en varios aspectos: nivel de calificación educativo y labora, sexo, edad, etc. La igualdad de posiciones busca ajustar la estructura de las posiciones sociales sin poner el acento en la circulación de los individuos en diferentes espacios desiguales. En este marco, la búsqueda de la igualdad, apunta a reducir la brecha en las condiciones de vida de los sujetos.

Por otra parte, la igualdad de oportunidades, se centra en la posibilidad para todos de ocupar cualquier posición en *función de un principio meritocrático* (Dubet, 2012: 47). Aspira menos a reducir las desigualdades de las posiciones sociales apuntando a luchar contra las discriminaciones que obstaculizan la realización del mérito, permitiéndole a cada cual acceder a posiciones desiguales como resultado de una competencia equitativa en la que individuos iguales se enfrentan para ocupar puestos sociales jerarquizados.

Continuando con el desarrollo de Dubet (2011; 2012), se asume que aunque se pretenda de la misma manera la igualdad de *posiciones* y la igualdad de *oportunidades*, es preciso elegir o determinar un orden de las prioridades. Dado que, *en términos prácticos, en términos de políticas sociales y de programas políticos, no se hace*

exactamente lo mismo según se les dé prioridad a las posiciones o a las oportunidades (2012: 51).

Pensar en la igualdad de posiciones, implica repensar el sentido de la política pública - tal como han demostrado un gran número de investigaciones (Salvia, 2012; Salvia y Lindenboim, 2016; Kessler, 2011; Cortazzo et al. 2015) - como generadora de mejores condiciones coyunturales y estructurales que permitan efectivizar cambios respecto de la igualdad de oportunidades.

Es difícil pensar en la igualdad de oportunidades sin una estructura de igualdad de posiciones consolidada que permita al menos predicar acerca de cuál será el techo de desarrollo al que aspira una sociedad (Tuñón y Salvia, 2011:1).

En ese sentido, es posible encontrar retomando a Sen (1999; 2000), un punto de encuentro entre la perspectiva de las posiciones y la de las oportunidades, en el enfoque de las capacidades que permite analizar los problemas del desarrollo humano, la medición del bienestar humano, la pobreza, el desarrollo y la desigualdad procurando superar la perspectiva clásica de las necesidades básicas e introduciendo la noción de espacio de capacidades humanas en tanto habilidades y potencialidades que tienen los seres humanos en términos de logros y oportunidades que se le presentan para elegir entre diferentes formas de vida.

De esta manera, cobra centralidad el enfoque de derechos como corpus de principios y estándares que se definen de acuerdo con las normas de los pactos y tratados de derechos humanos, que permite reconocer un conjunto de dimensiones de derechos y umbrales - pisos mínimos de acuerdo - respecto de las necesidades y capacidades que deberían estar garantizadas para todos los individuos de una sociedad (Tuñón y Salvia, 2011; Tuñón y Poy, 2016). Establecer dicho piso, permite también pensar en los marcos de vulneración de dichos derechos conquistados y acordados como umbral pudiendo distinguir como los sectores más vulnerables a aquellos que presentan una acumulación de desventajas en términos de desigualdad de posiciones y de oportunidades.

Minujín (2005) plantea que

Una de las características de las actuales políticas sociales es la falta de sistemas de contención y de búsqueda colectiva de inclusión. La superación de sistemas de vulnerabilidad se hace a través de mecanismos de mercado y en forma individual, lo cual es adecuado en tanto el mercado tenga la capacidad de absorber e incluir a estos

grupos. En regiones en las que esto no ocurre, como Argentina en este caso, la tendencia es más hacia la desintegración y la vulnerabilidad que hacia la inclusión (Pág. 62).

Capítulo 6: Niñez y pobreza. Un enfoque en perspectiva de derechos



En el presente capítulo se busca dar una mirada a las condiciones de la niñez desde la perspectiva de derechos así como introducir la discusión al problema de la niñez en situación de calle.

La idea central gira en torno a que los problemas que tienen los niños se encuentran basados en las duras condiciones de marginalidad, desigualdad de oportunidades y pobreza producidas, tal como se ha descripto en capítulos anteriores, por la configuración de núcleos duros de pobreza y desigualdad, como efecto de los cambios en la matriz del modelo productivo y de acumulación de Argentina en particular y de Latinoamérica en general, que ha quitado al empleo su rol articulador de las relaciones sociales y de cohesión social (Lidemboim y Salvia, 2015; UNICEF – CEPAL, 2006; CEPAL, 2004; Beccaria, 2003) y que afecta al cumplimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes y de sus familias.

El enfoque de derechos será la columna vertebral que permita analizar de manera múltiple las condiciones de la niñez, a la vez que da la posibilidad de ahondar en las diferentes aristas de la vulnerabilidad para el caso particular y establecer los efectos de la acumulación de derechos vulnerados en determinadas poblaciones infantiles (Tuñón y Poy, 2016).

De acuerdo con estudios de UNICEF (2016) de los más de 100 millones de niñas y niños en situación de abandono que hay en el mundo, unos 40 millones pertenecen a América Latina y tienen entre 10 y 14 años. Se encuentran privados del acceso a

derechos básicos como la vivienda, la alimentación, el agua potable, la educación, sufren discriminación y no reciben cuidados básicos.

Toñon y Poy (2014) plantean que cuando se habla de niñez y pobreza, se debe pensar en un espacio de privaciones multidimensional que permita dar cuenta del alcance de las carencias y establecer umbrales de derechos (Tuñón, 2016; Salvia y Lépoire, 2006) mostrando a la vez los niveles de desigualdad social asociados con los mismos.

6.1 La multiplicidad de privaciones: pobreza multidimensional y derechos vulnerados

Al pensar en el problema de las carencias que sufren los niños, niñas y adolescentes, es interesante, pensar en lo que Tuñón (2013) define como el *espacio de las privaciones* en referencia a la conformación de una zona determinada por carencias de tipo material, emocional y social (Castel, 2012) que pueden darse asociadas o por separado.

Es decir, que dicho *espacio de las privaciones* (Tuñón y Poy, 2014) se refiere a la privación en el cumplimiento de determinados derechos contemplados en las legislaciones vigentes y considerados como básicos e irrenunciables para la niñez y que ostenta un carácter multidimensional, en el que las carencias tienen la capacidad de acumularse (Minujín, 1992; Minujín y Kessler, 1995) complejizando, en la medida en que más derechos incumplidos se acumulan, la situación de los niños, niñas y adolescentes.

En las últimas dos décadas, Argentina ha avanzado sustancialmente en la incorporación de marcos normativos que tienden a garantizar al piso básico de derechos de la ciudadanía, en general, y de la niñez, en particular (Roca, Golbert y Lanari, 2012).

Así en la reforma constitucional del año 1994, se incorporó y dio rango constitucional a una serie de Pactos y Convenciones, entre los que se encuentran la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José de Costa Rica”, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y Declaración Universal sobre los Derechos Humanos y la Convención sobre los Derechos del Niño, entre más de una decena de otros pactos, tratados y

convenciones que dotaron a la Argentina de una estructura jurídica sólida y contundente en términos de derechos.

Desde entonces, la perspectiva de derechos, se incorporó a la mirada de quienes observan la realidad de la niñez como marco teórico y conceptual ineludible. No hay otra opción más que pensar los problemas de la infancia en Argentina, si no es pensando en clave de derechos, en el cumplimiento/incumplimiento o vulneración de los mismos (Ansaldi, 1998; Villalta y Llobet, 2015).

En el caso de la niñez, pensar en perspectiva de derechos, adquiere un tinte particular, dado que este grupo poblacional, es portador desde el momento mismo de su nacimiento de unos atributos que le pertenecen por el simple hecho de haber nacido en determinado ámbito (Minujín, 2005; Informe ONU, 2015): así, un niño o niña nacido/a en una zona sin déficit en el cumplimiento de derechos, empieza su vida en un escalón más alto que quien, de haber nacido en una zona con déficit en el cumplimiento de derechos, ya ostenta, desde el primer momento la carga de la acumulación de desventajas frente a otros (Salvia, 2012). Es decir, que aún sin haber hecho nada más que respirar y llorar por primera vez, los niños y niñas se ubican en un sector diferencial en relación a los derechos de acuerdo a cómo esté constituido el espacio de las privaciones.

Lidenboim y Salvia (2015) plantean que la estructura de derechos conquistados por la ciudadanía Argentina, no parece tener su correlato en los ámbitos de decisión sociales, económicos y políticos, dado que las condiciones de pobreza y marginalidad crecen y se multiplican asumiendo diferentes formas y tomando nuevos espacios a la luz de los cambios económicos producidos a finales del siglo XX que conforman un cúmulo marginal de población que ve crecer el deterioro de sus condiciones de vida, a la vez que se obturan las posibilidades de activar la movilidad social de modo ascendente (Danani, 2008; CEPAL, 2006). El progresivo empobrecimiento y la precarización laboral observados en amplias capas de la población como corolario de las políticas neoliberales aplicadas durante décadas, mediante el achicamiento del Estado y reducción del gasto público, configuraron nuevos escenarios de violentación, criminalización y judicialización de vastos sectores de la población con menos recursos (Zaldúa, 2011; Gerchunoff y Llach, 2007; Grassi, Hintze y Neufeld, 1994).

Por lo tanto, los aumentos formales de pisos jurídicos -incluso con los más altos rangos como el constitucional- nada indican acerca de las condiciones de vida de una población como la población infantil. En ese sentido, el Informe de investigación sobre pobreza infantil del ODSA (2016) plantea que:

Ciertamente, en la última década se ampliaron los derechos sociales y hubo mejoras en las estructuras de oportunidades de amplios sectores de la población; no obstante, la evidencia construida parece suficientemente indicativa de la distancia que se mantiene del efectivo ejercicio de derechos en umbrales básicos en la infancia argentina (pág. 12).

Luego de la crisis internacional de 2008-2009, que produjo un fuerte estancamiento económico en Argentina durante el período 2010-2015, se diseñaron políticas de transferencia condicionadas de ingreso a los hogares con niños, niñas y adolescentes como la Asignación Universal por Hijo (AUH)³⁰ o la Asignación por Embarazo (AE)³¹ que si bien fueron estrategias claves para la subsistencia de los hogares más vulnerables, dado que significaron ingresos de dinero líquido y efectivo de manera sistemática, la creciente inflación, y la retracción de la inversión y la demanda de empleo, conformaron un escenario que lejos de mejorar las condiciones de vida de los hogares en los que viven los niños, niñas y adolescentes, más bien solo tendieron a sostener cierto equilibrio en el marco de la marginalidad (Chavez Molina, 2013; Salvia, 2012). Por otra parte, la idea de universalidad también ha sido cuestionada en relación a estas políticas, en tanto se ha discutido sobre que las condiciones de acceso a los

³⁰ La Asignación Universal por Hijo (AUH), es un derecho que les corresponde a los hijos de las personas que están desocupadas, trabajan en la economía informal con ingresos iguales o inferiores al Salario Mínimo, Vital y Móvil, monotributistas sociales, trabajadores del servicio doméstico, trabajadores por temporada en el período de reserva del puesto o perciban alguno de los siguientes planes: Argentina Trabaja, Manos a la Obra, Ellas Hacen, Programa de Trabajo Autogestionado, Jóvenes con Más y mejor Trabajo, Programa Promover la igualdad de Oportunidades y Seguro de Capacitación y Empleo. El cobro de la Asignación Universal por Hijo requiere la acreditación anual de escolarización y controles de salud de los niños. Se abona a los menores de 18 años, hasta un máximo de 5 hijos, priorizando a los hijos discapacitados y a los de menor edad. Se liquidará a uno solo de los padres priorizando a la madre.

³¹ La Asignación por Embarazo, está destinada a la protección de mujeres embarazadas. Se abona desde la semana 12 de gestación hasta el nacimiento o interrupción del embarazo, y se encuentra supeditada a la inscripción en el Programa SUMAR (a excepción de las Trabajadoras del Servicio Doméstico, las Trabajadoras de Temporada y las Monotributistas Sociales), y el cumplimiento de los controles médicos allí establecidos.

programas resultan restrictivas cuestionando dicho carácter universal (Pautassi, Arcidiácono y Straschnoy, 2013).

Al indagar en el problema de la cobertura de derechos a los que los niños no tienen acceso en Argentina, el problema de la multiplicidad de privaciones (Lindenboim y Salvia, 2016; Tuñón, 2014) se vuelve sumamente relevante.

En primer lugar, es preciso aclarar que los derechos no presentan estándares diferenciales de importancia, en tanto es igualmente importante el derecho a la alimentación, la salud que a la educación o al esparcimiento, sin embargo, es preciso decir, que hay unos derechos que garantizan el cumplimiento de otros en el sentido de que un niño que está desnutrido o enfermo, no puede acceder al esparcimiento ni a la educación, por ejemplo (Tuñón, 2014; Tuñón y Poy, 2016).

En contextos de altos niveles de marginalidad y pobreza como los de Argentina, esto se vuelve nodal dado que resulta difícil establecer por dónde empezar. Y si bien como ya se ha mencionado la AUH³² o la AE³³ tal como muestran diversas investigaciones (Elverdín, 2013; Gasparini y Cruces, 2010) han contribuido económicamente en alguna medida al sostenimiento de los hogares y han mejorado los indicadores de pobreza medida por ingresos, al pensar en el acceso a diferentes bienes y servicios que garantizan la satisfacción de algunas necesidades de subsistencia, (Lo Vuolo, 2009; Lozano, 2011; Roca, 2011) en la ampliación en el cumplimiento de derechos, no han tenido el mismo impacto (ODSA, 2017).

Las deficiencias estructurales que afectan a los hogares pobres –la falta de condiciones de habitabilidad de las viviendas, la ausencia de servicios sanitarios y agua potable, las malas condiciones de las vías de acceso a los barrios, y de los servicios educativos y sanitarios barriales- impactan directamente en la vida de los niños, niñas y adolescentes (Feres y Mancero, 2001; Castillo, 2013; Arakaky y Lindemboin, 2013)

La idea de que la infancia es una de las poblaciones más vulnerables en los ciclos económicos recesivos tiene consenso pleno dado que no solo se ven afectadas las estrategias de sobrevivencia de los hogares pobres en los que habitan gran cantidad de niños, sino que además, durante estos procesos, se ven empobrecidas las estructuras

³² Asignación Universal por Hijo

³³ Asignación por Embarazo

de oportunidades como correlato de la menor inversión estatal en educación, salud, infraestructura, etc. (Salvia, 2005; ODSA, 2016).

Las crisis económicas y los largos períodos recesivos, impactan directamente sobre las estructuras de oportunidades de los niños/as de poblaciones vulnerables, aumentando los niveles de pobreza y marginalidad que se extienden a lo largo de toda la vida de los niños, niñas y adolescentes. Los déficits en el acceso a derechos tan básicos como a la alimentación, los primeros cuidados de salud y educación que incluye la estimulación emocional e intelectual desde los primeros meses de vida, constituyen graves privaciones y serias vulneraciones a los derechos que atentan contra el desarrollo de máximo potencial del niño de acuerdo a lo mostrado por las investigaciones realizadas por el ODSA (2014; 2015; 2016) y con lo planteado por Tuñón y González (2015).

6.2 La perspectiva de derechos

Esta investigación se posiciona desde la perspectiva de derechos para pensar los problemas la niñez en relación a la vulnerabilidad y la desigualdad.

Se pretende presentar un análisis exhaustivo de los resultados de diversas investigaciones que evidencian que la noción de vulnerabilidad en niños, niñas y adolescente viene asociada, principalmente, a la vulneración de sus derechos básicos y fundamentales,

En ese sentido en los estudios presentados por Tuñón (2016), el informe de investigación del ODSA (2016), Grassi (2014), Cortazzo et al. (2015) y siguiendo los resultados obtenidos por Tuñón y Poy (2016) y Muga (2013) se asume que los derechos básicos y elementales son el derecho a la alimentación, a la educación, a la salud, a la igualdad y el derecho a vivir en un ambiente saludable, esquema que permite pensar en umbrales mínimos de derechos (ODSA, 2016). De todos modos, para sociedades desiguales como Argentina, es preciso pensar que además de analizar un marco que contemple necesidades materiales, hay que incluir los recursos de carácter emocional y afectivo, lo cual incluye el respeto por la persona, las diferencias étnicas, sociales, culturales y religiosas (UNICEF, 2014; Kessler, 2014).

Para analizar el problema de la vulneración de derechos en clave de pobreza multidimensional (Tuñón 2016) que permite advertir la acumulación de desventajas

(Forselledo, 2001; Novik, 2007; Saraví, 2006) de los niños, niñas y adolescentes, se ha considerado el enfoque multidimensional de derechos que permite pensar en la pobreza infantil desde un enfoque desarrollado en 2003 por UNICEF y la Universidad de Bristol y de London School of Economics, en base al índice económico conocido como Metodología Bristol (Tuñón y González, 2013) que recoge un conjunto de privaciones en torno a siete dimensiones: nutrición, acceso al agua potable, saneamiento, salud, vivienda, educación y acceso a la información. Estas dimensiones, fueron redefinidas por la CEPAL y UNICEF (2012) estableciendo seis dimensiones fundamentales para definir la pobreza infantil: derecho a la alimentación, derecho al saneamiento, derecho a la vivienda digna, derecho a la educación, derecho a la información y derecho a la salud. A partir de esta definición, se puede estimar la incidencia del déficit o nivel de privaciones como reflejo de la distancia entre necesidades y capacidades para su satisfacción, en tanto cuantas más dimensiones se encuentren insatisfechas, mayor y más severo será el nivel de pobreza infantil (ODSA, 2016).

La perspectiva de derechos, impulsada por UNICEF y la CEPAL (2012), permite pensar la pobreza desde una perspectiva multidimensional. En este marco y adhiriendo además al enfoque de desarrollo humano y social Tuñón y Poy (2016) proponen en sus investigaciones, medir la pobreza en la infancia desde un enfoque de derechos que además de esas seis dimensiones, incorpore el derecho a la estimulación temprana.

Los autores (Tuñón y Poy, 2016), realizan una línea de corte dual a partir de estas dimensiones que les permiten distinguir entre privaciones severas y moderadas, estableciendo un criterio de identificación, de acuerdo con el cual un niño, niña o adolescente se encuentra en situación de pobreza cuando se ve privado de al menos una de las dimensiones referidas, al tiempo que se considera que está en situación de déficit severo cuando alguna de las dimensiones no supera el umbral establecido.

El esquema propuesto por el ODSA (2010; 2012; 2014; 2016) para la medición de la pobreza infantil multidimensional queda definido de la siguiente manera: un niño, niña o adolescente se encuentra en situación de *pobreza multidimensional* cuando no tiene garantizado el ejercicio de al menos uno de sus derechos para el desarrollo humano y social. Las privaciones moderadas implican una vulneración en el ejercicio de derechos, que obstaculiza el desarrollo humano y social de la infancia pero cuyas consecuencias

pueden ser abordadas en el mediano plazo. Ingresan a la *pobreza multidimensional moderada* los niños/as que: viven en situación de hacinamiento medio y/o en viviendas precarias en términos de su construcción; no tienen acceso a una atención preventiva de la salud y no cuentan con obra social, mutual o prepaga; carecen de una estimulación temprana suficiente; asisten a la escuela pero carecen de ofertas educativas; o cuando son adolescentes presentan sobre-edad y/o trabajan en tareas domésticas intensivas y/o económicas.

Se encuentran en *pobreza multidimensional severa* los niños/as y adolescentes de 0 a 17 años cuando presentan al menos una privación grave en dimensiones de derechos esenciales para el desarrollo humano que deben ser atendidas con inmediatez. Es decir, cuando al no poder satisfacer de necesidades básicas se obstaculiza su desarrollo, y requieren de un abordaje en el corto plazo.

En tal sentido, queda establecido que ingresan a la *pobreza multidimensional severa* los niños/as y adolescentes que presentan al menos una de las siguientes privaciones severas: tener hambre y no acceder a ayuda alimentaria directa; no tener acceso al agua de red y no contar con inodoro con descarga; vivir en situación de hacinamiento crítico y/o en una vivienda precaria en términos de los materiales de su construcción; no tener las vacunas que corresponden a su edad; no acceder a ninguna tecnología de la información; carecer de estímulos emocionales e intelectuales en la temprana infancia; no asistir a la escuela entre los 4 y 17 años (Tuñón y Poy, 2016).

Así pues, tanto UNICEF (2012), como la CEPAL (2013) alientan la medición de las múltiples dimensiones de la pobreza, dado que permiten una lectura más precisa al tiempo que rescatan aspectos no solo cuantitativos sino también cualitativos de la pobreza infantil.

Este enfoque, permite ver con mayor claridad el espacio de las privaciones, orientando sobre sus efectos en la vida de los niños, niñas y adolescentes: si se encuentran en un espacio de pobreza multidimensional moderada o severa, de acuerdo a cuáles y cuántos derechos se ven privados de cumplimiento.

Para lograr hacer más explícito el problema de la niñez en Argentina, objeto de este trabajo, conviene tener un mapa de la situación de la niñez y la adolescencia.

Concretamente, para el período analizado en este estudio³⁴, los indicadores de pobreza multidimensional, para la Provincia de Buenos Aires según los datos arrojados por el ODSA (2016), indican que en lo que respecta a la dimensión de alimentación: un 21,5% de los niños, niñas y adolescentes, presentan dificultades para acceder a una alimentación adecuada, a la vez que un 8,4% presenta privaciones alimentarias graves, lo que implica diferentes grados de desnutrición.

En cuanto a la dimensión de salud, El 26% no realizó los controles de salud estipulados por la Ministerio de Salud de la Nación y el 47% no cumplimentó los controles odontológicos.

Respecto al hábitat Un 43,3% vive en condiciones habitacionales precarias e inadecuadas y de saneamiento deficiente.

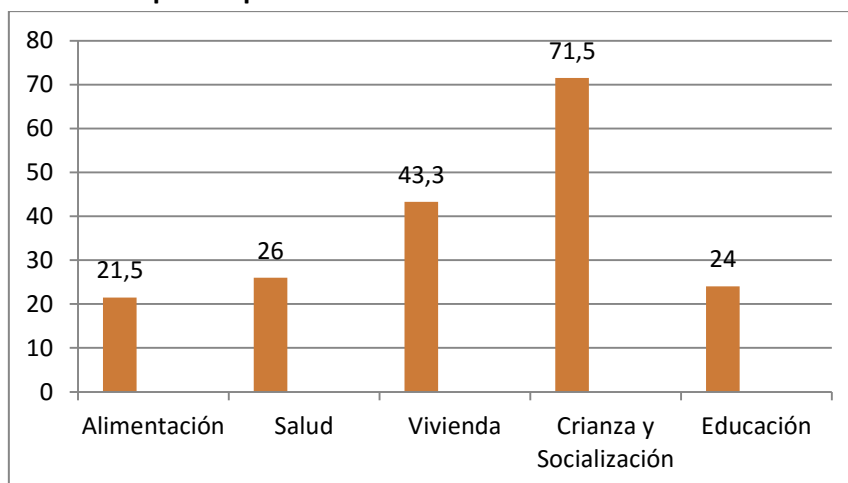
En cuanto a la dimensión derechos en el espacio de la estimulación y la socialización el estudio arroja las cifras más alarmantes, dado que El 71,5% presenta déficit en las oportunidades de socialización y estimulación en la primera infancia lo cual, sumado al 48,5% de déficit en el acceso a la información - determinado por la falta de acceso a diarios y revistas, o a bibliotecas hogareñas o institucionales - conforma una brecha de acumulación de desigualdades muy difícil de revertir a lo largo de toda la vida del sujeto. Esto tiene un correlato con los datos aportados respecto de la educación: la media para el período analizado, es del 24% de déficit de inclusión escolar, lo que representa alrededor de 20 puntos porcentuales menos que en el período 2007-2011, sin embargo, el aumento sostenido de déficit en los indicadores de socialización, estimulación y acceso a la información, hacen que la baja escolarización y el abandono escolar, sean aún muy altos y significativos, considerando los esquemas antes descriptos de pobreza multidimensional moderada y severa.

En el gráfico que se exhibe a continuación, se muestra la estructura de derechos vulnerados en base a las seis dimensiones fundamentales para describir la pobreza

³⁴ La lectura de los datos estadísticos se realizan a partir de los informes realizados por el Observatorio de la Deuda Social Argentina, que por medio del Barómetro de la Infancia de la Universidad Católica Argentina, realiza mediciones continuas que sirven de referencia ante la falta de estadísticas oficiales durante el período analizado. Los datos son presentados en informes de investigación anuales que a partir de datos que conforman la llamada “Serie Bicentenario” buscan identificar, estudiar, monitorear y evaluar la dinámica y los alcances de la Deuda Social -entendida como déficit en las capacidades de desarrollo humano e integración social de la población.

multidimensional de los niños, niñas y adolescentes de acuerdo a los datos presentados.

Gráfico 4: Derechos vulnerados de los niños, niñas y adolescentes en base a seis dimensiones fundamentales. Media para el período 2013-2015



Fuente Informe ODSA, 2016 (N= 6.396 casos tomados en 24 partidos de más de 80.000 habitantes del Conurbano Bonaerense)

Tal como se puede observar, ninguna de las dimensiones consideradas fundamentales en el enfoque multidimensional se encuentra por debajo del 20% de déficit, lo cual plantea un panorama serio en términos de pobreza multidimensional infantil.

La perspectiva teórico metodológica asumida en este estudio, en consonancia con la utilizada por el ODSA, permite apreciar una visión más amplia del problema de la pobreza que la aportada por aquellas que utilizan la medición de los ingresos para medir capacidad de compra y adquisición de bienes y servicios para el consumo, que suelen ser criticadas por su reducción a indicadores monetarios incapaces para evaluar las necesidades desde un enfoque integral de desarrollo humano.

6.3 El problema de los niños en situación de calle

El conocido aumento de la pobreza experimentado en Latinoamérica en general y en Argentina en particular, y sus efectos en la desintegración del tejido social junto con la relevancia cobrada por los debates acerca de la vulnerabilidad de la niñez (García Méndez, 1997; Kohen, 1998; López, 2002; CEPAL y UNICEF, 2012; Tuñon y Gonzales, 2013; Lindenboim y Salvia, 2015; ODSA, 2016), han hecho emerger discusiones acerca

de las condiciones de vida de los niños, niñas y adolescentes que viven en la pobreza desde el momento mismo de su nacimiento. Niños y niñas que nacen en familias víctimas de la pobreza estructural (Salvia, 2015) lo que condiciona las posibilidades de revertir esta situación debido a lo que diferentes autores llaman *acumulación de desventajas* (Forselledo, 2001; Novik, 2007; Saraví, 2006) respecto de otros niños, niñas y adolescentes que viven en familias con más y mejores oportunidades de desarrollo económico y social.

Esta situación de pobreza, acumulación de desventajas y desigualdad, ha llevado a que muchos niños, niñas y adolescentes provenientes de familias de sectores pobres pasen gran parte del día deambulando por las calles, víctimas de la pobreza, la violencia y el abandono.

La pobreza multidimensional descrita anteriormente, muestra su lado más crudo al momento de pensar en las condiciones de vida de los niños, niñas y adolescentes que se encuentran en situación de calle. Posiblemente, porque son quienes se encuentran en situación de pobreza multidimensional más severa, dada la cantidad de privaciones de derechos esenciales que padecen y el alto nivel de derechos vulnerados que detentan o acumulan (Pojomovsky, 2008).

Forselledo (2001) define a los niños y niñas en situación de calle como aquellos menores de 18 años que tienen vínculos familiares débiles o inexistentes, que hacen de la calle su hábitat principal y desarrollan en ella estrategias de supervivencia. Esta situación, los expone a distintos tipos de riesgos. Estos niños, niñas y adolescentes en situación de calle, lejos de disfrutar del derecho a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social, sufren los efectos acumulativos de la pobreza, el hambre, la disolución de las familias, el aislamiento social y con frecuencia, la violencia y el abuso; en síntesis, los efectos de la pobreza multidimensional severa, como producto de la vulneración de múltiples derechos básicos (Kessler, 2008; Tuñon y Poy, 2016).

No obstante cierta caracterización global que puede hacerse de la situación de los niños, niñas y adolescentes que se encuentran en situación de calle, es pertinente realizar una diferenciación en función de las características de la estadía de estos niños en las calles.

Forselledo (2004) plantea que "*niños de la calle*" es un concepto general que se utiliza casi de forma vulgar e indiscriminadamente para denominar a aquellos niños que están en alto riesgo en áreas urbanas, sin tomar en cuenta las diferencias entre ellos pero es necesario considerar que no son todos abandonados y no todos *viven en la calle*, ni en las mismas condiciones y que por el contrario, conforman un universo complejo con particularidades bien definidas. Al respecto, UNICEF (2005) y Pojomovsky (2008), distinguen entre dos grupos de niños según la situación de sus familias: *la niñez "en" la calle* que es el grupo más grande y se encuentra conformado por los niños que trabajan en las calles pero mantienen relaciones cercanas con sus familias y aunque pasan mucho tiempo lejos de ellas sienten que tienen un hogar y *las niñas y niños "de" la calle*³⁵ que están sin hogar y tienen los vínculos familiares rotos debido a la inestabilidad o a la desestructuración de sus familias de pertenencia. En algunos casos han sido abandonados por éstas y en otros casos ellos mismos decidieron irse (Shaw, 2002; Dustchatzky, 2009). Comen, duermen, trabajan, hacen amistades, juegan en la calle y sostienen por sí mismos, estrategias de subsistencia. El rasgo que caracteriza a ambos grupos, es que enfrentan los riesgos de la pobreza, el abandono, alcoholismo y la drogadicción, la violencia física y psicológica, la violencia sexual y comercial, además del fracaso escolar con el consecuente el deterioro de la salud física y mental (Forselledo, 2001).

Existe amplio consenso (UNICEF, 2014; Ruano, 1996; Pilotti, 1994; Bueno, 1990) en relación a que la situación de calle, representa para los niños, niñas y adolescentes, el final de un recorrido por distintos momentos que van configurando la matriz de exclusión en el que se entrecruzan diferentes elementos que conllevan a que los niños, niñas y adolescentes acaben viviendo o permaneciendo por largos períodos en las calles. Dichos elementos, se desprenden del incumplimiento o vulneración de uno o más de los derechos básicos.

³⁵ Es necesario aclarar en este punto que en esta tesis no se adhiere ni coincide con la idea que implica la expresión *niños y niñas "de" la calle* ni con que los niños "*pertenezcan a" la calle*, sino que conceptualmente, se ha tomado dicha acepción establecida por organizaciones internacionales y autores especializados en el tema que de manera crítica la desarrollan para diferenciar entre dos grupos con características diferentes.

La situación de calle es el reflejo de los mecanismos de segregación urbana como resultado de disparidades sociales que se manifiestan en desiguales condiciones de vivienda, con desigual infraestructura y acceso a servicios (atención médica, acceso a bienes, alimentación, comunicaciones, transporte y educación). En un sentido amplio, se incluyen otras condiciones ambientales desiguales, tales como acceso a espacios verdes, calidad del agua y del aire, riesgos de inundaciones, etc. (Groisman y Suárez, 2005).

Pojomovsky (2008: 30) plantea que:

En los centros urbanos de los **países “periféricos”** se ha hecho cada vez más visible la presencia de grupos familiares, personas adultas y niños, niñas y adolescentes permaneciendo en la calle y compartiendo la misma. La mayoría de ellos realizan actividades tradicionalmente reservadas al ámbito privado como comer y dormir, sumadas al propio trabajo y al esparcimiento. Quizás una de sus particularidades más representativas y obscenas sean los llamados **“chicos de la calle”**, término equívoco y “globalizado” con el que se conoce a quienes deambulan, circulan y “molestan” en el espacio público de las grandes ciudades, concentrando la carga de miseria, suciedad, abandono y delito que la mirada de la sociedad deposita en ellos.³⁶

La literatura especializada viene llamando la atención respecto a los factores que intervienen en la configuración de la situación-problema, ya sea promoviendo mecanismos de expulsión, o bien profundizando las situación de exclusión. En general llaman la atención respecto a la familia, la educación, la salud, el desarrollo económico de la sociedad en general.

Así pues, un primer elemento de expulsión hacia la calle lo constituye **la familia**: Rosanvallon (2007), apunta que la familia tradicional ofrecía un punto de equilibrio al individuo a la vez que lo insertaba en un espacio de sostén social y redistribución del ingreso, sin embargo hoy, los altos niveles de desocupación y el consecuente aumento de la pobreza, hace que las familias ya no resulten ámbitos de contención y equilibrio, sino que constituyan núcleos de violencia física, verbal e incluso en ocasiones sexual, producto de las deficiencias en la comunicación y las imposibilidades de resolver conflictos familiares de otro modo a lo que se suman las dificultades para brindar

³⁶ Resaltado y comillas del autor.

satisfactores de necesidades básicas como la alimentación, el vestido o el abrigo (Bueno, 1990; Barg, 2003).

Un elemento que resulta crucial al momento de pensar en las dificultades de las familias en mantener a sus hijos en el núcleo del hogar, es la variable **económica**: en los últimos años, Argentina ha atravesado transformaciones socio-económicas neoliberales que han provocado desempleo, vulnerabilidad económica, desmantelamiento de los sistemas de protección social lo que sumado a la desocupación de larga data, ha configurado un escenario de disminución de la calidad de vida, mayor concentración del ingreso, inseguridad y exclusión social en donde la desafiliación familiar es una consecuencia directa (Duschatzky, 2009; Molina Derteano, 2012; Kessler, 2011). La precarización laboral y la desocupación, la desarticulación de las tradicionales redes barriales de contención y protección, la crisis y sobrecarga en las instituciones del Estado - incluso su desaparición - responsables de la provisión de servicios, profundizaron y generalizaron las situaciones de segregación e inhabilitación económica, social y cultural que contribuyen a la creación de escenarios de creciente marginalidad y desvalimiento (Pojomovsky, 2004) en los que por un lado, las familias no cuentan con los medios materiales y económicos para solventar las necesidades básicas de los niños, niñas y adolescentes debido a los efectos de la pobreza y las condiciones de desventaja y explotación que sufren los padres y por el otro, los propios niños, niñas y adolescentes, encuentran en la calle el modo de obtener bienes materiales como comida o dinero a la vez que muchas veces se integran en cadenas marginales de intercambio que les generan algún tipo de ingresos económicos, volviendo a la calle un lugar mucho más atractivo que la casa o la familia para permanecer (Forselledo, 2001; 2003; Dustchatzky y Corea, 2009).

Otro elemento que presenta rasgos altamente expulsivos es **el sistema educativo**, dado que según plantea el informe de investigación de Definiciones de Vulnerabilidad Educativa (2010), la sobre edad, la repitencia, absentismo e incluso en deserción escolar, constituyen una experiencia de escolarización que habla acerca de que los diferentes modos de estar en la escuela, no necesariamente se encuentran ligados al cumplimiento del derecho a la educación. Se observa que la escuela se vuelve insolvente y se ve interrumpido el vínculo de los niños, niñas y adolescentes con el

sistema educativo por cuestiones que exceden el ámbito de intervención escolar, lo que contribuye a la estadía por períodos más prolongados en las calles.

De los '90 en adelante, en Argentina, se desintegró el ideal igualitario que envolvía a la escuela (Pojomovsky, 2008). En el pasado, la institución educativa, cobijaba a las poblaciones heterogéneas tanto social como culturalmente³⁷, mientras que en la actualidad, se genera lo que Tiramonti (2004: 35) denomina *hábitus de endogamia social que provoca configuraciones segmentadas del sistema educativo*, en dónde los niños pobres, realizan sus trayectorias educativas errantes con otros niños pobres configurando una homogeneidad segmentada entre clases sociales (Filmus y Miranda, 2005). Además, según Pojomovsky (2008), las escuelas tienden a reproducir las características del contexto, en tanto cuando la familia y el entorno son pobres, las escuelas tienden a ser pobres como reflejo de la pobreza social (Tenti Fanfani, 2002; Kessler y Pertzovsky, 2002).

En relación a la **salud**, (UNICEF, 2014) plantea que el embarazo temprano en las niñas y adolescentes, así como el consumo de drogas y alcohol tanto por parte de las niñas como de los niños, constituyen elementos que fomentan e impulsan la salida de los hogares. La falta de prevención de los embarazos no deseados y de acceso a los cuidados de las adolescentes embarazadas, así como del consumo de drogas y alcohol y la ausencia de prevención y tratamiento de las adicciones, son elementos que tienden a mantener a los niños, niñas y adolescentes alejados de su núcleo familiar.

Cuando los niños, niñas y adolescentes se encuentran en situación de calle, enfrentan numerosos peligros de morbilidad debido a las condiciones de vida que deben soportar, las dificultades para mantener la higiene, el consumo de drogas, los

³⁷ En Argentina, durante la denominada Generación del '80, gobernó una elite aristocrática y conservadora que tomó a su cargo las decisiones de tipo político, económico y militar que resultaron determinantes en el destino de Argentina. Creían en la idea positivista de progreso indefinido, aliándose con las nociones conservadoras de orden y progreso, a las que indefectiblemente se anudaba una concepción sobre la educación universal y pública que fue modelo en América Latina debido precisamente a dichos rasgos, que garantizaban el acceso de todos los individuos al sistema educativo de calidad sin importar el estrato social, la proveniencia, etc. Dicho modelo se consolidó y sostuvo a lo largo de 1900, hasta que comienza a entrar en crisis en la década de 1980, profundizándose en 1990 debido al desfinanciamiento estatal, llegando en los 2000 a constituirse en un sistema desarticulado y desintegrado, que dio lugar a la llamada y conocida crisis educativa Argentina (Tiramonti, 2004; Filmus, 2005)

accidentes callejeros, la mala alimentación, los abusos sexuales y violaciones y las lesiones por riñas (Pojomivsky, 2008). Por ejemplo, Altamirano *et al* (2002), plantean que no tener la documentación que acredite identidad, no contar con la compañía de un adulto responsable o referente familiar, son elementos que suman para que los niños, niñas y adolescentes que se encuentran en situación de calle y necesitan asistencia de salud, no concurran a solicitarla.

Por último, hay dos elementos a considerar, que si bien no presentan la contundencia objetiva de los mencionados anteriormente, son igualmente relevantes en términos de impacto subjetivo en la vida de los sujetos infantiles, nos referimos a: la búsqueda de atención y la participación y pertenencia. Se trata de mecanismos psicosociales que tienen especial relevancia en sujetos que pertenecen a colectivos como el estudiado (Maseda, 2013; Rubilar Donoso, 2013) Veamos más detenidamente.

En relación a la '**búsqueda de atención**' las investigaciones de Pojomovsky (2004; 2008; 2011) hacen referencia a un rasgo característico de los niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad, quienes orientan sus acciones hacia la búsqueda de visibilidad, es decir las posibilidades que tienen de salir de los lugares de marginalidad periférica: de los barrios, las afueras de las ciudades, salir del *gueto de la periferia* (Wacquant, 2007: 282) para incorporarse de manera desintegrada, frágil y precaria en ámbitos urbanos de las grandes metrópolis en los cuales lo único que se encuentra garantizada es cierta visibilidad en el marco de la marginalidad. Esto es, desplazarse de 'los *guetos*' al centro puede ser comprendido como un modo de buscar atención, tanto por parte de sus familias, también de la sociedad, de las autoridades; ello les otorga un lugar, aunque sea el de la peligrosidad, el miedo o el mismo abandono y la lástima, es decir implica provocar algún impacto en la mirada de los otros (Duschatzky y Corea, 2009; Duschatzky y Redondo, 2013). Lo que Pojomovsky plantea en coincidencia con otros autores especialista en el tema (Lenta, 2013; Forselledo, 2011; Llobet, 2006), es que estas poblaciones infanto-juveniles, salen a la calle entre otras cosas para cobrar visibilidad, para ser vistos en ámbitos en los que a simple vista no debieran estar.

Por otro lado, pero en estrecha relación con lo planteado anteriormente, cabe atender a la dimensión de la **participación y pertenencia** a un grupo de pares, en un sentido estricto, como a un espacio social en el sentido más amplio. Así pues, los niños, niñas y

adolescentes, no cobran visibilidad andando solos por la calle, sino que lo hacen en el encuentro con otros que están en la misma situación, que conforman un grupo de pertenencia que acompaña, donde se aprenden los códigos de la calle, donde se encuentran defendidos y protegidos (Souto y Jaramillo, 2005) y de ese modo conforman grupos como espacios de socialización en el marco del abandono (Pojomovsky, 2008; Duschatzky y Corea, 2009) , pero también lo hacen porque en la calle tal como plantea (Breilh, 2010), las distintas clases sociales se entrecruzan en relaciones étnicas, de poder, de género, etc. desarrollando la reproducción social en un espacio público que es común para todos los actores. De ese modo, la calle actúa como espacio de pertenencia y conformación de un *nosotros*, Shaw (2002:23), quien agrega que los niños al salir a la calle en busca del reconocimiento, encuentran en el espejo de la mirada de los otros a la lástima, y la piedad *por el sucio aspecto exterior o por su condición de malandros*, y allí parece anclarse la subjetividad: en el espacio que mezcla la pena, la compasión y el abandono (Duschatzky, 2009).

En síntesis, tal como plantea UNICEF (2014) los niños, niñas y adolescentes, encuentran un lugar atractivo en la calle que les permite escapar de los conflictos existentes en hogares deteriorados y con vínculos familiares endebles, a la vez que pueden acceder fácilmente al consumo de drogas y alcohol sin ningún control (Shaw, 2002), mientras establecen vínculos afectivos que responden a su necesidad de pertenencia en el marco de un sentimiento de libertad en donde no encuentran restricciones para manejarse del modo en el que quieran aunque ello implique peligros a la vez que conforman un espacio de socialización con los otros (Fernández, 1995; Castillo, 1997).

6.4 La situación de calle: como derechos vulnerados y como estrategia para escapar de otras situaciones de vulneración de derechos

Lo desarrollado hasta aquí, permite preguntarse en qué medida el hecho de que los niños, niñas y adolescentes se encuentren en situación de calle implica una vulneración de derechos en sí misma, y hasta qué punto, estar en la calle no significa también una escapatoria, una estrategia de los niños, niñas y adolescentes de ponerse a salvo de las situaciones de alto riesgo que se dan en los contextos intrafamiliares, domésticos u hogareños tradicionales (Duschatzky, 2013; González Abad, 2013).

La desigualdad y la pobreza han encontrado su correlato directo en la estructura constitutiva de los problemas de la niñez y la adolescencia en Argentina: la desarticulación de las tradicionales redes familiares y barriales de contención y protección, la crisis y sobrecarga en las instituciones del Estado responsables de la provisión de servicios (Dustchasky, 2009; UNICEF, 2016), la generalización y profundización de situaciones de segregación e inhabilitación económica, social y cultural, han contribuido a la creación de escenarios de creciente marginalidad y desvalimiento (Pojomovsky, 2004). En ese contexto, muchos grupos familiares han encontrado serias dificultades para continuar sosteniendo la crianza de sus hijos, no sólo por el deterioro material que los atravesó -lo cual no les permitió contar con condiciones mínimas de subsistencia para la reproducción de la vida cotidiana- sino por su correlato en la subjetividad de los adultos, quienes vivenciaron una transformación radical en sus propios niveles de autoestima, valoración como adultos³⁸ lo que impactó en las posibilidades para continuar sosteniendo los roles tradicionales de maternaje/paternaje (Shaw, 2002; Lenta, 2013). A esto hay que sumarle que el Estado, tampoco funcionó como un actor capaz de reaccionar al ritmo de los acontecimientos, por lo que gran cantidad de niños, niñas y adolescentes, experimentaron deterioros en sus condiciones de vida que les deja a la deriva y víctimas de la desprotección (Pojomivsky, 2008).

La agudización de los problemas sociales, se hicieron eco al interior de las familias que sobre todo en las poblaciones más golpeadas por el empobrecimiento comenzaron a evidenciar los signos de las carencias económicas: la violencia intrafamiliar y el consumo, el hacinamiento, las mudanzas hacia zonas económicamente más activas, cambios de instituciones educativas, etc. (Torrado, 2003; Kessler y Espinosa, 2007; Salvia y Quartulli, 2011) que generaron el territorio propicio para la salida precoz de los niños, niñas y adolescentes hacia los espacios públicos sin contención ni cuidados en la búsqueda de respuestas parciales a las privaciones cotidianas (Pojomivsky y Viñoles, 2001) pero en el marco de altos niveles de vulnerabilidad.

³⁸ Al trabajar con las familias de las poblaciones infantiles, es posible hallar manifestaciones que reflejan cierta sensación de imposibilidad o dificultades en los procesos de crianza tomando como referencia la propia vida de los adultos: “que puedo decirle yo si mi vida es un desastre” ó “Cómo puedo reprenderlo si no tengo nada que ofrecerle”, etc.

Lenta (2013: 34) plantea que la calle como escenario cotidiano, es para los niños, niñas y adolescentes más que un espacio: es un *escenario móvil* en el que se ponen en juego diversidad de actores con intereses, valoraciones y actitudes particulares. De acuerdo con esta autora, estar en la calle, da cuenta de un proceso en el cual los adultos de referencia y las instituciones de protección en los territorios de origen cumplen fallidamente la función de soporte subjetivo y material para el desarrollo de la niñez y la adolescencia en contextos vulnerables, por lo tanto, los niños, niñas y adolescentes, deciden abandonarlas.

Tal como ya se ha dicho, la familia y los hogares como han sido tradicionalmente concebidos en el marco de la sociedad moderna (Rosanvallon, 2007; Llobet, 2010) no resultan pilares de identificación sólidos con posibilidades de brindar a los niños, niñas y adolescentes protección integral: la pobreza, la violencia física, psíquica y sexual, la falta de cuidados básicos provenientes de referentes legitimados, constituyen espacios de vulnerabilidad de los que los niños, niñas y adolescentes buscan escapar en la búsqueda de lazos sociales entre pares y ante la falta de adultos que otorguen sustentabilidad (Shaw, 2002; Breilh, 2010). En la calle, los códigos son entre iguales y las relaciones tienen horizontalidad: el alojamiento hogareño se sustituye por el grupo de pares en dónde hay un espacio de pertenencia, identificación y acuerdos de cuidado entre sí en fuertes alianzas inter-pares (Lenta, 2013) que garantizan una sensación de protección en contraposición a la vulnerabilidad percibida en el espacio intrafamiliar (Duschatzky, 2009).

Cabe destacar que la situación de calle no es un hecho que ocurre intempestivamente en la vida de los niños, niñas y adolescentes, más bien, en la mayoría de los casos, es el resultado de un proceso por el que transitan entre volver y no volver al lugar en que viven sus familias (Lucchini, 1996; Llorens, 2005; Pojomivsky, 2008; Rausky, 2010) en el que progresivamente se va cristalizando en el hecho de quedarse cada vez más fuera.

Capítulo 7: La intervención profesional en perspectiva de derechos



A partir de la promulgación de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) y de la creación del marco normativo que sustenta la política de niñez y adolescencia en Argentina³⁹, que rescata y se construye a partir de la perspectiva de derechos, se ha hecho habitual entre los y las profesionales que trabajan e intervienen con el tema tanto en el sector público como en las instituciones de la sociedad civil desde los nuevos marcos normativos, un discurso desde el enfoque de derechos (UNICEF, 2006; 2008). Sin embargo, esto no se ha dado del mismo modo entre todos los y las profesionales que intervienen con la niñez, dado que muchos de estos y estas profesionales, todavía conservan en sus prácticas un enfoque asistencial de la intervención social, y conciben al niño y la niña como receptores de servicios, y no como sujetos de derechos (Valverde Mosquera, 2008).

En ocasiones, lo que ocurre es que las prácticas y los discursos respecto de cómo son, se piensan y resuelven los problemas de la niñez, no se encuentran en la misma clave, en tanto unos y otros suelen estar disociados respecto de la perspectiva de derechos y las concepciones que se tienen de la niñez a partir de ella: el cambio de paradigma con respecto a la niñez, ha sido proclamado en Argentina con la reforma constitucional de 1994 y reafirmado en las Leyes de Promoción y Protección de Derechos y ha atravesado las prácticas de los profesionales (Llobet, 2010). En este capítulo, se mostrarán algunas de las tensiones teóricas en relación a dichos cambios.

Dejá un espacio antes de los títulos

³⁹ Leyes 26.061 Ley Nacional de Promoción y Protección de Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes y 13.298 Ley Provincial de Promoción y Protección de Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes

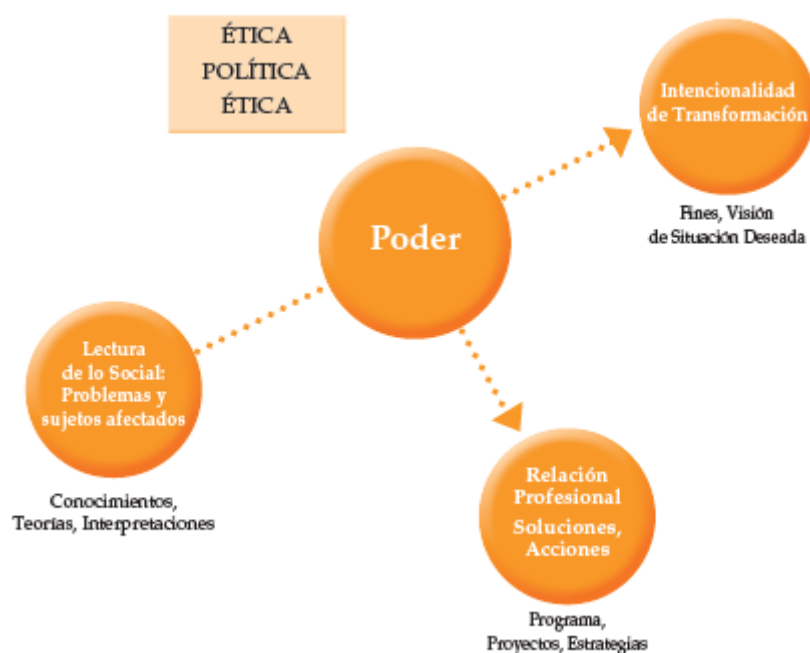
7.1 El enfoque en intervención social desde una perspectiva de derechos

En esta investigación se ha asumido la perspectiva de derechos como eje transversal para pensar la intervención social, dado que se entiende que puede ser adoptado como clave teórica y metodológica común a todas las disciplinas que intervienen en lo social. Es sabido y conocido que cada disciplina cuenta con marcos teóricos y modelos de intervención que les son propios al cada campo disciplinar. Sin embargo, al pensar en la intervención transdisciplinaria es preciso hallar un marco de significados común, que pueda dar cobijo y recuperar dichos marcos y modelos en una misma clave. En ese sentido, la perspectiva de derechos es una clave que permite dar orientación a las intervenciones sociales sea cual fuera su enfoque teórico disciplinar particular.

En términos generales, la intervención social puede entenderse como una irrupción en una realidad determinada con la intención de modificarla (Carballeda, 2005; Rozas Pagaza, 2016; Oliva, 2007). Alude a un actuar desde *fuera*, implica acción de un agente externo que se *introduce* en esa realidad de la cual no es parte (Rozas y Gabrinetti, 2014).

Es importante tener presente que toda intervención social tiene una hipótesis de acción que la fundamenta y le da sentido, así como evidencia la propuesta de cambio que tiene, que en la mayoría de los casos no está explícita. La hipótesis involucra una evaluación de la situación inicial sobre la cual se quiere intervenir, un proceso de construcción de comunidad y una anticipación de una situación alternativa posible (Mosquera Valverde, 2008).

Figura 5: Modelo de análisis de las hipótesis de intervención social



Cuadro tomado de presentación en transparencias del Módulo Intervención Social y Enfoque de Derechos, de las docentes Soledad Latorre y Francis Valverde, del Diplomado “Niñez y Políticas Públicas” Universidad de Chile, 2007.

El diagrama muestra que la lectura de lo social configura un diagnóstico e interpretación de la sociedad en la que se vive, fundamentado en teorías, modelos explicativos, ideologías, etc., que dan cuenta de una situación inicial que permite construir los problemas visualizando a los sujetos afectados por ellos, mientras que aproxima una metodología sobre cómo enfrentarlos. El modo de concebir lo social conlleva una forma de comprender las situaciones o problemas sociales y de concebir a los sujetos afectados, siendo esto determinante de los modos de vinculación y acción frente a dichos sujetos (Oliva, 2007; Valverde Mosquera, 2008; Zamanillo, 2012).

Los denominados problemas sociales son generalmente una construcción teórica a partir de la reflexión sobre derechos humanos no cumplidos, necesidades insatisfechas, demandas de intervención, descontento, malestar frente a condiciones poco humanas, desigualdad, desventaja o exclusión, entre otros (Rozas Pagaza, 2016; Oliva y Mallardi, 2011).

Los problemas sociales que afectan a las personas de una comunidad determinada, denominados sujetos de intervención, son una *construcción* realizada por los y las profesionales que intervienen, generalmente profesionales, que responden a políticas sociales elaboradas desde un enfoque político y social determinado, y que tiene sobre

los sujetos de la intervención una valoración, ya sea de afectado, víctima, beneficiario, protagonista o participante, lo que hará una diferencia fundamental al establecer el vínculo relacional con ellos y ellas, en el momento de la intervención, y por lo tanto tendrá efectos sobre los resultados de la misma (Mosquera Valverde, 2008).

Es fundamental reconocer que toda intervención se constituye en un espacio político, en el que se establecen relaciones de poder y donde hay una búsqueda por influir sobre la voluntad del otro. En ese sentido, se asume que existe una relación asimétrica entre los y las profesionales que intervienen y los sujetos de intervención dado que existe un poder que se otorga a estos y estas profesionales por su conocimiento, status, prestigio establecido dentro de un contexto institucional determinado y además, porque son quienes administran la política pública y por lo tanto los recursos con capacidades de satisfacer las demandas (Carballeda, 2005).

Así pues, este elemento es crítico en las intervenciones con población infantil, dado que las relaciones de poder que se establecen generalmente no son consideradas en las intervenciones con niños, niñas y adolescentes. Se asume erróneamente que dichas relaciones quedan por fuera de las intervenciones con poblaciones infantiles, sin embargo, desde la perspectiva de derechos es fundamental considerar el rol que los niños, niñas y adolescentes -como sujetos empoderados- al considerarlos titulares de derechos (Gaitán, 2006; Pávez Soto, 2012).

Es a partir de esta noción de poder y de la ideología que se imprime en la propuesta de intervención, que aparece definida la intencionalidad transformadora de la práctica profesional, el cambio social deseable, que expresa en definitiva el resultado esperado de la intervención y que se manifiesta en una apuesta en los cambios de condiciones de vida de los sujetos y en una aspiración de tipo de sociedad determinado. En otras palabras, existe una definición de lo deseable, legítimo, aceptable y lo posible, en todos elementos que orientan el tipo de cambio esperado (Valverde Mosquera, 2008). Ahora bien, como ya hemos señalado, la intervención siempre se realiza desde algún lugar epistemológico, que supone una mirada y una metodológica. De esta manera pensar en la noción de enfoque, implica una manera particular de observar, valorar en involucrarse con la realidad en una temática específica, en este caso, la realidad de niños y niñas en nuestra sociedad.

Es importante tener presente que no hay enfoques o formas de mirar la realidad político-social neutros. Todo enfoque tiene en su base una ideología que lo sustenta, entendida como un conjunto de principios y directrices que le dan una comprensión del mundo (Vasilachis, 2007), tienen una determinada valoración de los sujetos, un sentido, una proposición de hacia dónde ir, lo que aspiran alcanzar, y una modalidad de intervención (Carballeda, 2005), cuando de realidades sociales se trata.

En tal sentido, es posible acordar con Valverde Mosquera que

...podemos decir que el enfoque de derechos es un enfoque de desarrollo que nos obliga a mirar la realidad desde el relevamiento de la responsabilidad del Estado, en tanto garante principal de derechos; la certeza de que los sujetos de derechos pueden y deben exigir y reclamar sus derechos; la existencia de obligaciones legales por parte de los garantes, expresadas en los instrumentos internacionales de derechos humanos; y el reconocimiento del niño y la niña como sujeto y actor social (2008:99).

El enfoque de derechos es por lo tanto un conjunto de propuestas, que se hacen efectivas a través de su aplicación sistemática y completa, teniendo una clara visión de los modos de intervención que se han de utilizar, el rol que cumplirán en ellas los niños y las niñas, las formas de medir los logros alcanzados, y la sustentabilidad de los cambios buscados (Gaitán, 2006; Touraine, 2006).

En este sentido, Mosquera Valverde (2008: 112), plantea que cuando se trabaja con este enfoque en términos teóricos, se obtienen una serie de beneficios como:

- El acuerdo internacional y legitimidad, expresados en un marco jurídico internacional que comparten los gobiernos y la sociedad civil. Este marco se puede traducir en estándares acordados por la mayoría de los países del mundo.
- Un objetivo de largo plazo: el cumplimiento de los derechos humanos, el cual puede ir siendo medido en tanto que se avanza hacia su logro.
- La exigibilidad de la rendición de cuentas, que expresan claramente las responsabilidades de los gobiernos, y de todos los actores que intervienen en los cambios sociales.
- El proceso de empoderamiento por parte de los destinatarios de las intervenciones, entendido como el proceso de asunción de sus propias capacidades, habilidades y potencialidades que viven las personas y que se requiere para el pleno ejercicio de derechos. En otras palabras, lograr la participación activa de los grupos menos

favorecidos y más vulnerados en las sociedades, para alcanzar justicia social, no-discriminación y desarrollo de los sectores pobres, es decir, inclusión y no marginación.

- El objetivo de alcanzar la equidad, para lo cual se trabaja intencionadamente por la justicia, la igualdad y la libertad, principios fundantes de los derechos humanos, lo que obliga a enfrentar problemas de poder que están a la base de la inequidad, la pobreza y la explotación.

- Un mayor impacto y eficacia, debido al énfasis que pone en la rendición de cuentas, el pleno ejercicio de derechos y la participación activa de los distintos actores sociales.

- Un enfoque holístico, que permite trabajar sobre la integralidad de la cuestión a enfrentar y no parcializar y/o atomizar ya sea la realidad o a las personas que la viven.

Este enfoque delimita un marco que invita a pensar las particularidades que asumen las intervenciones sociales.

En definitiva, y tal como ya se ha expresado, no hay una intervención social neutra ni espontánea, toda intervención se sustenta en una teoría de cambio, la que tiene una fundamentación política, ideológica y axiológica (Pantanalli, 2014; Montaña, 2000; Netto, 2003). El desafío consiste en pactar de común acuerdo y dejar en claro y explícitamente determinada para todos los actores que intervienen en el proceso esta teoría de cambio que será transversal a todo el desarrollo de la intervención, y que atañerá no solo a los y las profesionales que la están realizando, sino y fundamentalmente a los sujetos implicados en ella (Carballeda, 2005).

Finalmente, y asumiendo la realidad político social actual, es posible afirmar junto con Rozas Pagaza y Gabrinetti (2014) que la intervención social transdisciplinar en perspectiva de derechos hoy tiene como uno de sus objetivos fundamentales la resolución de la problemática de la integración social donde los supuestos que están en la base de los problemas sociales son la fragmentación social, la segregación territorial, el no cumplimiento ni ejercicio pleno de derechos por parte de la ciudadanía, de la cual forman parte los niños, niñas y adolescentes.

7.2 Intervención social en niñez desde la perspectiva de derechos

Un primer elemento a considerar es que la intervención social en niñez ha de ser entendida como un espacio de desarrollo y relevamiento de las capacidades, potencialidades y habilidades individuales y colectivas de niñas, niños y adolescentes

en tanto actores sociales (Pautassi, 2007; 2010); un segundo elemento, es que los sujetos infantiles han de ser tratados como partícipes y no como beneficiarios de la intervención social (Valverde Mosquera, 2008); y el tercero, es que se debe establecer el rol de garantes de derechos de los intervinientes o interventores, sean estas organizaciones de la sociedad civil o agencias del Estado (Carballeda, 2005; Montaña y Milosavljevic, 2009).

La intervención social es un dispositivo (Carballeda, 2010), al cual subyace una hipótesis de acción, que involucra una evaluación de una situación inicial, un proceso de construcción de comunidad y una anticipación de una situación alternativa posible (Valverde Mosquera, 2008), es imprescindible preguntarse cuál es la situación inicial sobre la cual queremos intervenir.

Esta situación inicial vista desde el enfoque de derechos está marcada por el no cumplimiento ni ejercicio de derechos de las personas, en general, y en el caso específico que se está analizando, de las niñas, niños y adolescentes (Tuñón y Gonzáles, 2013; Marco Navarro, 2010). Situar la mirada en el déficit de cumplimiento en el ejercicio derechos de niñas y niños obliga a pensar que ellos y ellas tienen la capacidad y posibilidad de ejercer esos derechos pero que no tienen la oportunidad ni las condiciones para hacerlo (Sen, 2000).

En este sentido, se entiende por enfoque de derechos aquella mirada que permite *un patrón de relación social, apto a la libre y original forma de realizarse que habita al ser humano y que la autoridad debe promover, defender y ayudar a realizar* (Dominguez, 1988: 15), es decir, que son formas de relación social, política, económica y cultural, que regulan los vínculos entre las personas y los Estados, en la lógica de establecerle tanto un límite al poder del Estado frente a los ciudadanos, como una obligación de éste de facilitar el ejercicio de los derechos tanto civiles como políticos a todos y todas sin discriminación alguna, además de obligarle a relacionarse con la ciudadanía de manera de asegurar la dignidad en el desarrollo pleno de cada persona en términos de derechos económicos, sociales y culturales (UNICEF, 2008). Es decir, que los derechos son concebidos *como relaciones de justicia y solidaridad que abren los espacios para la libre determinación creadora de las personas, grupos y pueblos a los cuales están obligados todos los Estados* (Domínguez, 1988: 18).

En este marco, toda intervención social, deberá tener como primer objetivo develar cuál es el estado en términos de capacidades de ejercicio de derechos de los niños, niñas y adolescentes, para lo que habrá que tener en cuenta de acuerdo a lo planteado por Valverde Mosquera (2008) tres elementos: por un lado, la breve historia del enfoque de derechos en temas de niñez, por otro, que la aparición formal de los derechos de la niñez no vincula a los discursos adultos ni sus prácticas automáticamente con los niños y niñas, es decir, que no establece una cultura relacional mecánica entre ellos y, por último, que existe una dificultad en comprender qué es la perspectiva de derechos y cómo opera en las prácticas concretas que las determina y configura.

Por lo tanto, Valverde Mosquera plantea que:

La intervención social desde el enfoque de derechos implica que la construcción de la idea sobre la situación inicial, que generalmente el equipo interventor tiene medianamente clara, ha de ser contrastada con la que dicen tener y vivir los intervenidos, en este caso la comunidad y los niños y niñas. Por lo tanto, el rol de los profesionales será el de facilitadores en la comprensión de la realidad que se quiere intervenir con la comunidad, creando un vínculo de respeto, confianza y apertura, generando espacios de diálogo y reflexión conjunta, y aceptando los límites que la comunidad pone a la intervención, en la perspectiva que la hagan suya, la sientan propia y necesaria y por lo mismo se comprometan con los cambios buscados (2008: 106).

Las estrategias metodológicas para intervenir desde este enfoque son variadas y dependerán en gran medida del grado de conocimiento que los diferentes actores tengan de sus derechos y de cuáles son las necesidades a satisfacer (Oliva y Mallardi, 2011). Esto está íntimamente ligado al grado de cohesión social que tengan en tanto comunidad, con el nivel de desarrollo organizacional existente tanto entre los adultos y los niños y niñas, la capacidad de hacerse escuchar por las autoridades y en el caso de niñas y niños por los adultos, como así también a las características de otras intervenciones que está viviendo la comunidad y los sentidos de éstas y cuán complementarias son con las que se están proponiendo, a la memoria social y política de las luchas de esa comunidad lo cual les permite construir su propia historia donde prevalezcan sus aprendizajes y sus logros (Carballeda, 2005).

Así planteado, el desafío del equipo profesional interviniente es muy alto pues tiene que tener un conocimiento previo de la situación e historia de esa comunidad y de los modos en qué los niños y las niñas viven su cotidianeidad previo a la llegada de las

intervenciones, de manera de asegurarse que no interferirán en la realidad imponiendo acciones que no se encuentren en relación con la historia y necesidades sentidas por los actores destinatarios de las intervenciones (Gaitán, 2006). El equipo profesional que interviene, desde un enfoque de derechos requiere de un estudio y conocimiento previo lo más detallado posible de la situación de la comunidad y de las niñas y niños, dentro de ella, de manera que el período de instalación de la intervención, es decir, el momento desde que llegan hasta el momento en que la comunidad los acepta y asume como válidos o propios, sea lo más breve posible, de manera que los alcances de la intervención o el cambio esperado, se logre en los tiempos requeridos por la comunidad (Valverde Mosquera, 2008).

En el trabajo con niñas, niños y adolescentes, la intervención ha de constituirse en un espacio de desarrollo y empoderamiento colectivo, pues es en el proceso de instalación, donde la creación de un vínculo expedito, fluido, respetuoso y pertinente culturalmente del equipo profesional con ellos y ellas marcará toda la intervención (Pavez Soto, 2012). En este proceso niñas, niños y adolescentes se asumen importantes para el éxito de la intervención, al ser un elemento constitutivo de la reflexión respecto de la complejidad de las situaciones que están viviendo y que se busca modificar, al construir junto con el equipo de intervención alternativas de solución y de cambio de la situación inicial, asumen un rol protagónico, concreto y relevante. Los niños, niñas y adolescentes, para el enfoque de derechos, tienen ideas y las pueden llevar a la práctica, asumiendo así la responsabilidad en el mejoramiento de las propias condiciones de vida y las de su comunidad, generando condiciones de ejercicio de los derechos para todos y todas las personas de la comunidad, y no solo para sí. Es decir, que el proceso de construcción de las intervenciones en la perspectiva de derechos es una construcción corresponsable entre los distintos actores intervinientes: el equipo profesional, los adultos y adultas y los niños, niñas y adolescentes de la comunidad (Valverde Mosquera, 2008).

El proceso a través del cual niñas, niños y adolescentes se van constituyendo en actores sociales se da en relación con el proceso que viven cuando van asumiendo que tienen capacidades para actuar en la realidad, que tienen ideas y que estas son válidas y pertinentes a las necesidades que visualizan y que pueden actuar en conjunto con otros de manera colectiva, lo que les da fuerza y autonomía en la acción (Llobet, 2010).

Este proceso no es lineal ni sencillo, de hecho es un proceso con altos y bajos, con rupturas y dificultades la mayor parte de las veces impuestas por los adultos, quienes no entienden esta lógica de los derechos de niñas y niños, y los ven más como un desacato a su autoridad (Costa y Cagliano, 2013) que rompe la relación preestablecida de obediencia debida de niñas y niños hacia los adultos lo cual genera inseguridad en los adultos y adultas y en las autoridades, por lo cual intentarán limitar lo más posible esta autonomía colectiva que se está gestando en ellos y ellas (Dustchatzky, 2013).

Tal como plantea Valverde Mosquera (2008: 108), en este proceso la tarea del equipo interventor es ardua, pues en gran medida tiene que hacer de mediador entre los niños, las niñas y las y los adultos, a la vez que trabajar en la formación tanto de niñas y niños como de las y los adultos para que esta nueva forma de relación entre ellos sea asumida de manera positiva y fructífera. Estamos hablando ni más ni menos que de aportar en el cambio de las relaciones de poder que hasta el momento han sido asumidas como las únicas válidas y correctas, que son de obediencia, sumisión y aceptación de lo dicho y hecho por el adulto.

La intervención a partir del enfoque de derechos pone en evidencia cierta lógica de las relaciones entre los diferentes actores en donde es posible observar la verticalidad y la horizontalidad: sintéticamente, muestra si los vínculos son concebidos entre los sujetos de manera igualitaria, o si en la estructura de las relaciones de poder, un sector detenta en poder sobre otro. Es decir, que puede observarse en los modos de distribución y administración del poder -que inevitablemente se encuentran como trasfondo de toda relación de intervención profesional- la lógica que subyace de dichas intervenciones en el marco de una estructura de derechos y el modo en que impactan tales intervenciones en la vida de las poblaciones infantiles (Carballeda, 2005; Gaitán, 2006; Mosquera Valverde, 2008).

La intervención social, desde el enfoque de derechos, se constituye en un espacio de empoderamiento y desarrollo colectivo de niñas, niños y adolescentes con la comunidad y con el equipo profesional que interviene en esa realidad. No hay que olvidar que son los procesos y cómo estos se desarrollan, los que producen los cambios social, cultural y políticamente sustentables (Cardarelli y Rosenfeld, 2013).

Las intervenciones en niñez desde la perspectiva de derechos, requieren de un especial modo de vinculación entre el equipo profesional y los niños, niñas y adolescentes involucrados, así como también con sus familias.

Gaitán (2006) plantea que hay que tener claro que cuando nos referimos a niñas y niños como sujetos de derecho, estamos afirmando que son personas que tienen todas las capacidades para ejercer sus derechos acorde a su edad, es decir, que son sujetos plenos, interlocutores válidos y fundamentales en una intervención social que pretende satisfacer sus necesidades, restituir derechos vulnerados y que está siempre estructurada para ellos y ellas. Esto implica cuestionarse las formas en que valoramos, por una parte, la forma de relación que se establece con los niños, niñas y adolescentes y, por otra, la manera en que se visualiza y estructura el actuar de todos los actores en la propuesta de intervención (UNICEF, 2008; Carballada, 2005).

En esa línea argumentativa, Mosquera Valverde (2008), plantea que la gran dificultad para trabajar los derechos de los niños, niñas y adolescentes o realizar una intervención social desde el enfoque de derechos, aparece cuando se considera el tema de la participación, dado que, tal como plantea la autora, participar es en su esencia, expresión de poder, de capacidad y autonomía: aparecen entonces argumentos en los que los adultos plantean que los niños, las niñas y adolescentes no están preparados, que son inmaduros, que no asumen responsabilidades, por lo tanto, antes de que participen tiene que haber un proceso de formación para que puedan primero dialogar con los adultos y luego participar, lo cual es falaz, dado que *en el enfoque de derechos, el planteo central, es que se aprende a participar, participando* (Op. Cit. 110).

Aquí la intervención social puede jugar un rol decisivo al momento de aportar en la generación de condiciones para la participación de niñas, niños y adolescentes, así como la de las personas adultas y en la posibilidad de promover diálogos intergeneracionales que pongan a estas junto con los niños y las niñas en situación de igualdad de derechos y dignidad en un espacio en el cual pueden establecerse como interlocutores iguales frente a una temática que los involucra como diferentes actores (UNICEF, 2006).

Las intervenciones profesionales también tienen un rol fundamental en la generación de condiciones favorables para el establecimiento de las nombradas relaciones

intergeneracionales basadas en la comunicación, la reflexión y la construcción de la voluntad de escuchar. Dado que las posibilidades de ejercicio de los derechos por parte de los niños, niñas y adolescentes, tienen su base asentada en las posibilidades que las personas adultas sean capaces de construir canales sólidos en pos de dicho ejercicio (UNICEF, 2006; Stephenson y Miles, 2002).

Los equipos de intervención que trabajen desde la perspectiva de derechos deben considerar que la conformación de las personas en sujetos sociales, políticos y culturales, en síntesis, de sujetos de derecho, es una construcción histórica, social y contextual, es decir que responde a situaciones específicas, a tiempos y espacios definidos, que no son iguales en todas las culturas, no se expresan de igual modo en los sujetos que tienen distintas biografías y experiencias diversas (UNICEF, 2006; Peralta y Reartes, 2000). El desafío consiste en que los equipos de intervención sean capaces de poner esta reflexión en los sujetos sobre los que intervienen, y esto requiere de parte de ellos una clara concepción del rol que juegan dichos sujetos en el proceso que están desarrollando (Carballeda, 2005).

En la contracara de las intervenciones desde el enfoque de derechos se encuentra el enfoque de las necesidades, *con una visión asistencialista, donde los sujetos son pasivos, receptores de los beneficios, productos o servicios ofrecidos, donde su opinión es solicitada para definir calidad del servicio o producto y no para la determinación del resultado alcanzado, es decir del cambio logrado en ellos y ellas* (Valverde Mosquera, 2008) y, además, en coincidencia con Oliva, se sostiene que:

La orientación del desarrollo de estrategias de intervención no está determinada únicamente por el posicionamiento de los profesionales, ni por la dirección política de determinada institución, ni por los usuarios, sino por una compleja y dinámica relación que está determinada por diversos recursos, mediados por una articulación que se condensa en el arsenal operativo en un momento histórico determinado. Indudablemente la intervención no se explica con el sólo análisis de las políticas sociales o con las determinaciones institucionales. Esto se evidencia cuando encontramos que con recursos similares los distintos operadores sociales pueden desarrollar estrategias de intervención diferentes. En este sentido, consideramos que la propia historia de vida de los operadores es un punto que no puede ser eludido para entender la articulación de recursos, dado que existen diferenciadas concepciones teóricas, pero también diversas maneras de comprender el dolor ajeno... (Oliva, 2007: 15).

En el enfoque de derechos sobre los temas relacionados con la niñez y la adolescencia, la participación activa es valorada y el rol de los niños, niñas y adolescentes son

fundantes en el diseño de las estrategias de intervención pero no son dadas por naturaleza, sino que son producto de un proceso de construcción en determinada clave: podría serlo en clave de derechos, de beneficio, de asistencia o de caridad (Carballeda, 2005; Ríos, 2014).

Pensar en estrategias de intervención en el marco del enfoque de derechos implica un posicionamiento teórico y epistemológico que permita diseñar *tácticas operativas* (Oliva, Perez y Mallardi, 2011) que se diferencian de los métodos y técnicas por su capacidad de comprender, recuperar y poner en valor la propia lectura de los actores respecto de la situación de vulneración de derechos vivenciada.

Dichas tácticas operativas, se dan en el marco de la denominada autonomía relativa (Guerra, 2005; Montaña, 2003) determinada de acuerdo a lo planteado por los autores mencionados por cierta capacidad de movilidad en la toma de decisiones respecto de las acciones desarrolladas, del enfoque de dichas acciones, etc.

Desde la perspectiva del Street Level Bureaucracy (Tummers y Bekkers, 2014) reflejan esta idea de autonomía relativa, entendida como los diferentes marcos o niveles de discrecionalidad con que los o las operadoras pueden tomar decisiones en los procesos de implementación de las políticas sociales, lo cual también incluye, la generación y construcción de estrategias diseñadas y decididas en el hacer mismo de la práctica profesional, orientadas por la urgencia en la resolución de situaciones y la pericia brindada por el conocimiento que lo/as operadores/as poseen de los espacios de intervención en los que se mueven.

El enfoque de derechos no es una lógica ni una constante unidireccional en el diseño de las intervenciones en niñez y adolescencia. De hecho, tal como se ha dicho, el proceso de construcción de las intervenciones tiene un carácter social, cultural e histórico (Valverde y Mosquera, 2008; Carballeda, 2005; Oliva, Pérez y Mallardi, 2011) y la direccionalidad en la construcción de dichas estrategias, estará enmarcado y será definido por lo que los autores denominan perfil ético y político de las intervenciones (Guerra, 2005; Montaña, 2003; Iamamoto, 2007), en referencia a la direccionalidad de las acciones de los profesionales que intervienen en lo social en términos de la perspectiva que buscan rescatar y los sectores e intereses que esperan fortalecer por medio de dichas intervenciones.

Pensar en el perfil ético profesional en las intervenciones en perspectiva de derechos de los niños, niñas y adolescentes, implica pensar en acciones tendientes al mejoramiento de las condiciones de vida de las poblaciones infantiles en términos de garantizar el cumplimiento de derechos a fin de contribuir a los procesos de autonomía de las poblaciones en las que viven los niños, niñas y adolescentes (Guerra, 2004; Aquín, 2005; Montaña, 2003; Netto, 2002).

El perfil ético, en las intervenciones desde la perspectiva de derechos de los niños, niñas y adolescentes, puede ser sostenido desde lo que Valverde Mosquera (2008) identifica como tres elementos sustanciales para lograr cambios sociales: por un lado, el compromiso individual y personal de cada uno de los y las profesionales de las diferentes disciplinas, que implica una coherencia entre el hacer y el pensar que ineludiblemente se entrecruzan dialécticamente el uno en el otro y, por otro, el compromiso profesional, que supone poner al servicio del proceso de intervención la mayor calidad de formación, saber, conocimiento y capacitación posible por parte de cada uno de las y los miembros de todas las disciplinas que integran los equipos de intervención y, por último, el compromiso colectivo en la tarea, entendiendo que las acciones se diseñan, llevan a cabo y evalúan entre todos los actores intervinientes, tanto profesionales del equipo, como sujetos hacia quienes van dirigidas.

7.3 La corresponsabilidad en la garantía de derechos

La perspectiva de derechos establece la corresponsabilidad en el cumplimiento y garantía de derechos hacia los niños, niñas y adolescentes (UNICEF, 2008; Marco Navarro, 2010; Pautasi, 2010). En la Convención sobre los Derechos del Niño, Parte 1 Artículo 2 Inc. 1 y 2, se establece que los estados partes tomarán todas las medidas para garantizar el cumplimiento de los derechos proclamados en dicha normativa. Es decir, que los Estados, se asumen como parte obligada a garantizar el cumplimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en corresponsabilidad con las familias tal como se encuentra planteado en los Artículos 4 y 7 de la Ley 13.298.

Lo que cabe preguntarse en esta instancia es de qué manera, el Estado garantiza el cumplimiento de los derechos y se hace corresponsable del bienestar de los niños, niñas y adolescentes.

El Estado interviene a través de sus instituciones por medio de las cuales operativiza las políticas sociales que responden al carácter de exigibilidad en el cumplimiento de los derechos humanos o los derechos de los niños, niñas y adolescentes para este caso (Pautassi, 2010). El acceso a las políticas sociales responde al derecho de los individuos en el marco de una sociedad de exigibilidad en el cumplimiento de otros derechos básicos y elementales (Pautassi, 2010).

Ser garante de derechos implica asumir la responsabilidad de generar las condiciones de respeto, defensa y ejercicio de los derechos humanos por parte de toda persona, sin distinción alguna (Pautassi, 2007; 2010). El nivel de responsabilidad variará según el tipo de garante:

a) ya sea garante principal, todo organismo o instancia derivada de la administración directa del Estado; b) garante co-responsable, toda organización y/o instancia de la sociedad civil; y c) garante interrelacional, que corresponde a todas las personas, la familia y la comunidad. Estas distinciones son importantes al momento de determinar las responsabilidades en la generación de condiciones y el tipo de éstas que se le exige a cada uno (Valverde Mosquera, 2008: 114).

En el caso de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, si bien el Estado es el garante legalmente establecido para el cumplimiento de los derechos por haber sido quién suscribe los instrumentos internacionales de derechos humanos y por lo tanto quién asume la responsabilidad de generar las condiciones políticas, económicas, culturales y sociales; jurídicas, legales, legislativas y de infraestructura para que los derechos puedan ser ejercidos por todos los y las habitantes del país (Pautassi, 2010; Montaña y Milosavljevic, 2009), es importante resaltar que en cuanto a la garantía de derechos de la niñez, esta responsabilidad se amplía y distribuye la sociedad civil, la familia y la comunidad, por el particular período de crecimiento en que están los niños y las niñas (Valverde Mosquera, 2008). Esto no minimiza en nada la responsabilidad del Estado pero se amplía a las otras instancias por el cambio cultural que implica el poner en práctica la Convención sobre los Derechos del Niño, por una parte, y por otra, debido a la influencia que en el desarrollo de niñas y niños tienen las diferentes expresiones organizadas que se da la sociedad (Marco Navarro, 2010).

Retomando la discusión acerca de la intervención social desde el enfoque de derechos (Valverde Mosquera, 2008), establece dos niveles para el rol de los profesionales como garantes de derechos: por un lado el que está directamente vinculado con la

intervención y el vínculo que se establece con los participantes de ella. Es decir que ser garante o co-responsable – en el caso de una organización de la sociedad civil - implica que en la intervención se asegure una planificación en la que la participación de niñas, niños y adolescentes está presente, en todos los aspectos de ejecución de la misma donde ellas y ellos puedan ser parte y aportar tal como ya ha sido expresado. Por otro lado, el otro nivel se vincula con la forma en que se relaciona el equipo profesional que interviene, con el entorno organizacional, institucional y social donde realiza la intervención. Es decir que ser garante co-responsable, implica que la institución y todos sus miembros tienen que buscar formas de aportar a la generación de condiciones de respeto de los derechos en los niveles en los que está trabajando, donde se asumen responsabilidades colectivas en pos del bien común, del mejoramiento de las condiciones de vida de niñas y niños, etc.

Por medio de estas acciones que constituye un perfil ético del quehacer profesional (Aquín, 2005). Valverde Mosquera plantea que:

la intervención social con enfoque de derechos aporta al proceso de cambio de la matriz cultural dominante, que pone a niñas, niños y adolescentes como seres inferiores, incompletos, inmaduros, resituándolos como agentes de cambio social, como actores conscientes de la realidad que viven y a la cual pueden y deben aportar sus visiones de mejoramiento (2008: 206).

Apartado IV

Metodología



En este apartado se abordan los aspectos metodológicos del trabajo a lo largo de los dos capítulos que lo componen.

En primer lugar se realiza la descripción del enfoque metodológico que muestra la importancia de la utilización de los métodos cualitativos para estudios de este tipo, en los que el investigador se sumerge en el mundo de la vida de los sujetos participantes en el mismo, buscando acceder a las interpretaciones que los propios sujetos hacen de dicho mundo.

Luego se explicita el porqué de la realización de un estudio de caso y su pertinencia para el estudio de fenómenos sociales complejos a los que se quiere conocer en su singularidad.

Por último se describen las potencialidades de la entrevista cualitativa como herramienta fundamental para abordar este caso particular en que se trabaja fundamentalmente con niños, niñas y adolescentes.

En el segundo capítulo, se presenta el diseño metodológico, describiendo con precisión, en el mapa metodológico, las preguntas, objetivos, categorías e indicadores del estudio de tal modo que se recupera el proceso de articulación entre los diferentes componentes del diseño.

Luego se describe y fundamenta el tipo de muestreo de carácter teórico e intencional utilizado, para después presentar las características de la muestra tomada para este estudio en cuanto a su tamaño y perfiles de las unidades de observación

Seguidamente se presentan los instrumentos caracterizando las entrevistas llevadas a cabo con las distintas unidades de análisis presentando los ejes para cada caso y definiendo el análisis de datos secundarios y el análisis de documentos.

Por último, se desarrolla la estrategia de análisis de datos centrado en la caracterización de la Teoría Fundamentada (TF) como método analítico.

Para finalizar se propone la utilización de un esquema de momentos de diseño analítico que opera a lo largo del estudio como guía del trabajo de análisis.

Capítulo 8: Enfoque metodológico

“Las ciencias sociales son históricas. La afirmación, en sí, es banal, pero es preciso extraer de ella sus consecuencias. La historicidad, en un primer momento, significa la restricción a cualquier pretensión de universalidad total de la explicación científica”

Renato Ortiz, 2004: 21

8.1 Las ‘gafas’ metodológicas: acerca de cómo se ha mirado la realidad en este estudio

En las diferentes investigaciones realizadas pero particularmente para esta –dadas las características de la temática y específicamente de la unidades de observación con las que se ha trabajado- es posible resaltar la importancia de hallar el lugar correcto, de poder construir como investigadora el propio rol, de situarse en un espacio adecuado tanto teórico como metodológico y epistemológico que permitiera captar la complejidad de los fenómenos estudiados. Para esto se ha utilizado la metodología de tipo cualitativa, dado que, tal como plantea Merlino (2008) los métodos cualitativos, presentan actualmente un espectro muy amplio de posibilidades de abordaje, en cuanto a enfoques teóricos, técnicas y tecnologías, sumado al hecho de que, (...) *a diferencia de las de tipo cuantitativo, se lleva a cabo en situaciones “reales”, procurando el observador acceder desde adentro* (Vasilachis, 2003:50).

Reyes (2007) plantea que quienes investigan a partir del enfoque cualitativo deben centrar el interés en entender y describir una escena social y cultural desde adentro, dado que cuanto más se aproximen a entender el punto de vista de los actores sociales, la descripción será mejor y más científica. Esto los transforma en científicos/as y narradores/as. Según Strauss y Corbin (1990: 120), desde esta perspectiva, los investigadores/ deben ser *conocedores de los datos y la teoría, y al mismo tiempo capaces de escapar de los aspectos de su propio trabajo que puedan bloquear la nueva perspectiva, el presentimiento, la intuición, la idea brillante, o la formulación teórica diferente*. (Traducción propia)

Esta investigación busca captar el sentido de la acción social en el contexto del *mundo de la vida* de los sujetos, en este caso funcionarios/as con cargos políticos, operadores/as del Sistema de Promoción y Protección de Niñez y Adolescencia, familias de los niños, niñas y adolescentes usuarios/as de dicho sistema y sus familias.

En este trabajo, se busca acceder a la interpretación que ellos/as mismos/as hacen de ese mundo que los circunda y en el que desarrollan su acción social (Habermas 1990).

Por lo tanto, lo que interesa para esta investigación es comprender los fenómenos sociales no en términos causales sino poder interpretar los procesos, significados y perspectivas que tienen los sujetos sobre el fenómeno estudiado.

La importancia de la investigación cualitativa radica en que brinda al investigador la posibilidad de rescatar la *naturaleza socialmente construida de la realidad social* (Vasilachis, 2003: 25). Los métodos cualitativos se caracterizan, tal como dice Reyes (2007) por ser transdisciplinarios en lugar de mono o multidisciplinarios; son más heterogéneos que homogéneos; más multiformes y temporales que jerárquicos y permanentes. No se limitan a una metodología positivista de investigación, sino que incorporan los métodos cualitativos desarrollados originalmente en la antropología y la sociología (Malinovsky, 1922; Douglas, 1970). Estos métodos fueron también incorporados a la etnometodología (Garfinkel, 1975) y a la etnografía en escenarios organizacionales (Schwartzman, 1993). En la actualidad, los métodos cualitativos se han articulado en torno al paradigma interpretativo, de orientación fenomenológica, que suscribe una perspectiva multicultural y la aceptación de múltiples realidades, (Vasilachis, 2003; Giddens, 1993) que permite salir de la concepción de la ciencia como un sistema en que *...todo conocimiento es susceptible de ser expresado en términos que se refieren en forma inmediata a cierta realidad o aspectos de la realidad que pueden aprehenderse mediante los sentidos...* (Giddens, 1993: 45). Uno de los mayores problemas que esto plantea para la comunidad científica es el lugar ocupado por la teoría ya que, lejos de considerarla irrelevante, es necesario pensar, tal como plantea Bourdieu (1986: 54) que:

...un objeto de investigación (...) no puede ser definido y construido en función de una problemática teórica que le permita someter a un sistemático examen todos los aspectos de la realidad puestos en relación por los problemas que le son planteados.

Es decir, que no existe desde esta perspectiva, teoría o paradigma capaz de dar una explicación a todos los aspectos de una realidad, ya que esta última siempre resulta ser más móvil y dinámica que cualquier perspectiva teórica o paradigmática. No es posible condicionar y limitar el análisis a sistemas teóricos o paradigmáticos cerrados y acabados y es necesario, para realizar lecturas esclarecedoras acerca de las

complejidades de lo social, revisar las tradicionales formas de conocer y profundizar el análisis de sus consecuencias, sus límites y sus sesgos “...en momentos, como los actuales, en los que la necesidad de modificar las formas de ser de la sociedad emerge impetuosa” (Vasilachis, 2003: 11).

Cuando se utiliza este tipo de metodología es de fundamental importancia replantear y repensar epistemológicamente tanto los modos de intervenir como de investigar, por considerar que los hechos sociales requieren de una epistemología especial para su conocimiento y abordaje, ya que:

...los hechos sociales se diferencian de los hechos de las ciencias físicas en tanto son creencias u opiniones individuales y, por consiguiente, no deben ser definidos según lo que podríamos descubrir sobre ellos por los métodos objetivos de la ciencia sino según lo que piensa la persona que actúa (Bourdieu, 1986: 19).

Es imprescindible repensar la metodología, llevando a cabo una estricta práctica de vigilancia y reflexión epistemológica que está presente en la actividad cotidiana de la investigación, al plantearse el investigador interrogantes acerca de las características del objeto o de los fenómenos que analiza, acerca de los métodos con que accederá a ellos, acerca de las teorías que los comprenden o de las que será necesario crear para dar cuenta de determinados aspectos de la realidad; aunque lleve a cabo esta reflexión sin darle ese nombre (Vasilachis, 1993: 27).

La existencia y el ejercicio constante de la reflexión epistemológica, tal como lo hacemos en las investigaciones de corte cualitativo, no hacen otra cosa más que demostrar que en ciencias sociales, el objeto se construye. Que nunca está dado de ante mano y provoca a cuestionar la ilusión positivista de lo empírico como lo inmediato, lo asequible, lo seguro: en definitiva, invita a cuestionar la *naturaleza de lo real*. La reflexión epistemológica, abre el camino que nos permite relacionar teorías más complejas con objetos más complejos, incitándonos a diseñar nuevas estrategias de relación con lo real y nuevas estrategias de campo (Merlino, 2008).

8.2 Sobre el estudio de caso

Para estudiar la serie de objetivos propuestos en esta investigación, dadas las características de la población y la particularidad de la problemática, se ha considerado pertinente la realización de un *estudio de caso*, ya que tal como plantea Yacuzzi

(2006) los estudios de caso, son una forma de generar teorías sobre fenómenos sociales y organizacionales complejos.

Diversos autores como Mitchell (1983), Nubiola (2001) plantean que el estudio de caso, desde el diseño hasta la presentación de sus resultados, está estrechamente vinculado con la teoría. Una teoría es una respuesta a una pregunta del tipo “por qué” o “cómo”. *El caso* permite indagar detalladamente en los mecanismos que constituyen los hechos. Su ámbito de aplicación está bien definido: estudia temas contemporáneos sobre los cuales el investigador no tiene control.

Por su parte, Martínez Carazo (2006), citando a Chetty (1996), argumenta que el método de estudio de caso ha sido una forma esencial de investigación en las ciencias sociales, en las áreas de educación, políticas de la juventud y desarrollo de la niñez, estudios de familias e investigaciones sobre problemas sociales.

Por su parte, Simons (2011), plantea que los estudios de caso, se basan más en el estudio de lo singular, lo particular, lo exclusivo de determinado fenómeno. La intención principal para la elección del estudio de caso, está centrada en la búsqueda de la particularidad, la unicidad del caso singular. Aquello que lo hace único a partir de algún recorte teórico realizado por el investigador. Porque, no se debe dejar pasar por alto, que *un caso de estudio*, no se encuentra dado mezclado con otros casos posibles, sino que en cambio, es una construcción que realiza el investigador a partir de los elementos que ya he descripto como la reflexión epistemológica, la vigilancia, etc.

Para definir lo que se entiende por un caso, se ha tomado la definición construida por Neiman y Quaranta (2006: 220) quienes plantean que *el caso es definido como un sistema delimitado en tiempo y espacio de actores, relaciones e instituciones sociales*.

Por su parte Stake (1994: 236) dice al respecto que

(E)l estudio de un caso no es la elección de un método sino más bien la elección de un objeto a ser estudiado. Nosotros elegimos estudiar un caso. En tanto enfoque de investigación, un estudio de caso es definido por el interés en casos individuales antes que por los métodos de investigación utilizados.

Tomando a Ragin (1992), se pueden establecer cuatro formas de definir un caso:

Un caso puede ser encontrado o construido por el investigador como una forma de organización que emerge de la investigación misma.

Un caso puede ser un objeto definido por fronteras preexistentes tales como una escuela, un programa, etc.

Un caso puede ser derivado de los constructos teóricos, ideas o conceptos que emergen del estudio de instancias o acontecimientos similares.

Un caso puede ser una convención predefinido por acuerdos y consensos sociales que señalan su importancia.

Es decir, que el caso puede ser pensado y construido tanto a partir de organizaciones que emergen con el desarrollo de una investigación, como de aquellas que ya existen y que el/la investigador/ra busca analizar y conocer, como también puede ser una construcción teórica que busca su correlato en algún aspecto de la realidad o bien construirse a partir de emergentes sociales que detrás de sí, lo esconden y que luego de ser descubierto, es posible - o quizás inevitable - estudiar. El caso, está ahí, mezclado con otros casos posibles esperando que la investigación venga por él, que la teoría lo interpele o lo construya, que la vida social lo deje salir a la luz para dar indicios de su existencia. El caso se construye cuando el/la investigador/ra puede, tal como plantea Ortiz (2004: 11) *tallarlo como una pieza única, tomándolo en su idiosincrasia y en su integridad.*

Este caso particular, se encuentra conformado por la política pública de niñez, los programas que conforman el SPPIDNNA y los actores que participan del proceso de implementación en el caso particular de La Plata.

El estudio de caso ha permitido en esta investigación conocer la lógica de los significados de los diferentes actores que convergen y se entrecruzan en el proceso de implementación de la política pública de niñez y adolescencia en la Ciudad de La Plata: tanto los/as funcionarios/as con cargos políticos, como los/as operadores/as del SPPIDNNA, los propios niños, niñas y adolescentes usuarios/as de la política, como también sus familias, realizan interpretaciones y otorgan significados a sus acciones en el contexto en el que se desenvuelven. Cabe destacar que desde el principio, ha sido descartada toda posibilidad de realizar diagnósticos globales como objetivo de este trabajo.

Realizar un estudio de caso, implica la determinación de los alcances mismos del objeto. Es determinar desde y hasta dónde, con quiénes y con qué. Un estudio de caso, nos muestra la construcción artesanal de determinados *interjuegos* entre los aspectos de la realidad, sus variables y sus dimensiones que no son las únicas posibles: son esas que queremos pensar, evaluar y observar en determinado contexto real de existencia.

8.3 La entrevista como herramienta fundamental para abordar este caso desde el enfoque metodológico cualitativo

Antes de desarrollar de lo que será la explicitación del diseño metodológico, es fundamental, dejar explicitadas aquí algunas cuestiones que para este trabajo en particular, son fundamentales en relación a la utilización de la técnica de entrevista.

El trabajo con niños, niñas y adolescentes requiere pensar y diseñar particularmente el enfoque metodológico, en ese sentido y pensando en las formas de *acceder* de algún modo a la realidad construida por estos niños y niñas que viven la mayor parte de su tiempo en la calle, que están solos todo el día y actúan en grupos viviendo en plazas y alejados de sus familias y tienen derechos vulnerados es que se ha decidido enfrentar el desafío de llevar adelante entrevistas con ellos. No existe un consenso fuerte en la comunidad científica acerca de la utilización de estas estrategias metodológicas para las investigaciones con niños, y se levantan voces manifestando los límites y cuidados éticos que se deben tener al entrar en este tipo de relaciones, sin embargo no están demostrados los límites o los problemas que esto pudiera acarrear y además la experiencia por el recorrido a lo largo de otras investigaciones, muestra que es imposible el acceso a este tipo de información por otra vía y que la fidelidad alcanzada por este medio, no sería logrado por otros.

Acceder a la realidad que mostraban los niños a través de las entrevistas, era poder ingresar a conocer los hilos más profundos de la trama de la vulnerabilidad misma.

En las entrevistas el investigador se dirige a conocer las perspectivas que los informantes tienen sobre sus vidas, experiencias o situaciones, pero específicamente – y en ello radica su mayor riqueza – busca conocer cómo es que lo manifiestan desde sus propias palabras. Las entrevistas permiten ingresar en el mundo del lenguaje de los sujetos, conocer los usos que le dan y los significados que le atribuyen a sus acciones pero principalmente como las nombran. Tomando a Mills (1981), se entiende que las palabras son portadoras de significados en virtud de las interpretaciones dominantes que surgen de los modos habituales de conducta que configuran símbolos que encuentran su significado en determinados moldes sociales. Se afirmará entonces que las conductas, las prácticas y los significados, se encarnan en un todo complejo que se

retroalimenta dando lugar a los discursos y los relatos por medio de los cuales la realidad se hace palpable.

Alonso (1999) afirma que la subjetividad directa del producto informativo generado por la entrevista es su principal característica y para el caso de esta investigación funcionó como una de las principales ventajas. Situada esta investigación en el marco de la metodología cualitativa, como ya ha sido explicitado, la búsqueda de cualquier tipo de objetividad estaba más que descartada, por lo tanto, el acceso a la subjetividad proporcionada por el discurso de los niños garantizaba la viabilidad y éxito del trabajo. Ingresar en el mundo de la vida de los niños, niñas y adolescentes significaba adentrarse en una trama conceptual, que tal como plantea Ortíz (2004) no puede ser *producida en serie*. Por el contrario, dicha trama debe construirse artesanalmente, como si fuera un artefacto realizado pieza por pieza, lo cual, lejos de permitir la realización de generalizaciones objetivas, *tan solo* permitirá construir relatos complejos. La utilización de esta técnica, brindó información de carácter pragmático (Alonso, 1999), es decir, conocer cómo los sujetos actúan y reconstruyen el sistema de representaciones sociales en sus prácticas tanto individuales como colectivas. Específicamente en este caso, se trabajó con sujetos fuertemente castigados por una realidad de altísima vulnerabilidad social, que generaba profundos daños en la vida de los niños que solo tenían entre seis y diecisiete años los que más. La premisa que ha atravesado todo este estudio, es que si ellos no hubieran contado sus padecimientos de su propia boca y en sus propias palabras, hubieran resultado prácticamente imposibles de creer.

La entrevista, funcionó de alguna manera como un todo dialéctico en el que, *la realidad* era el producto de la descripción de los niños, que a la vez que comunicaban sus vivencias, construían dicha realidad de un modo particular.

¿Cuáles eran las ventajas de entrevistar a los niños? En primer lugar, la entrevista proveía información de primera mano (Valles: 1999), información que provenía de los propios niños en el corazón de su cotidianidad. Sin embargo, es importante aclarar que se han trabajado las entrevistas como *una relación comunicativa y productiva de información específica* Guber (1994) y no cómo un ámbito de donde extraer datos. Es decir, que si bien mediante las entrevistas se obtuvo información, ésta fue *coproducida*, en la interacción desplegada con los entrevistados. Esto permitió

entender que en la recuperación de la palabra de los niños, radicaba el eje central del espíritu de la política de niñez de Argentina: la CDN, en sus artículos 9 inciso 2 y 12 incisos 1 y 2, pone de manifiesto que el niño tiene derechos a expresar su opinión y debe ser escuchado para la toma de decisiones sobre cuestiones que atañan a su vida. Por su parte, en la Ley 13.298, el artículo 38 expresa que el niño tiene derecho a participar y opinar en las audiencias administrativas a la vez que en el Artículo 39, se manifiesta el derecho a acordar en las estrategias de restitución de derechos confeccionadas en pos de la defensa de su interés superior. Entrevistarlos, significaba no solo llevar adelante una técnica útil a los fines de una investigación, sino además, tomar nota y cuenta de los altísimos niveles de vulnerabilidad social que padecían y que atravesaba a más de dos o tres generaciones y el impacto que esto tenía en sus vidas. En la *coproducción* del conocimiento a partir de sus dichos, se buscó identificar si a raíz de la inclusión y participación en alguno de los programas diseñados para atacar los altos niveles de vulnerabilidad, ellos podían visualizar *desde su propia perspectiva* la restitución de alguno de sus derechos vulnerados, así como su perspectiva en la construcción de las estrategias para lograrlo. Las entrevistas fueron realizadas a los niños que transitaban desde hacía un tiempo por algunos de los programas.

Un niño preguntó:
¿Para qué anotás lo que digo?
Y yo respondí
Para reconstruir tu historia a partir de lo que vos me decís
Y el niño agregó
- *¿Y vos pensás que a alguien le importa lo que yo cuento de mí?*
(Fragmento de una entrevista mantenida con un niño)

Capítulo 9: Diseño Metodológico

“Descubrir que la práctica científica complicaba un sujeto epistémico y un objeto/sujeto, tenía que revolucionar la propia creación de teoría, la concepción de la complejidad de los problemas de investigación, las estrategias de recolección de información de campo y la interpretación de los datos. En otros términos, una redefinición epistemológica del concepto de cientificidad y de las prácticas científicas en el campo de las ciencias sociales”

(Parisi, 2008:28)

En el presente capítulo, se mostrará el modo en que este estudio ha sido pensado en torno a los interrogantes, los objetivos, los conceptos, categorías e indicadores construidos, las técnicas e instrumentos diseñados y utilizados para este caso particular, las unidades de análisis que lo constituyen, la muestra y sus características particulares para este estudio y las estrategias de análisis implementadas para producir los datos a partir de la información obtenida.

Esta investigación se estructura a partir de tres grandes interrogantes que surgen del presupuesto de que la Política Pública de Niñez de Argentina, es un instrumento que busca la protección de los derechos y restitución de los derechos vulnerados de los niños, niñas y adolescentes, por medio del SPPIDNNA, cuya eficacia puede ser mejor conocida a partir de las perspectivas de los diferentes actores involucrados, entendiendo que entre ellos se encuentran, no solo los/as operadores/as del sistema, sino además los/as funcionarios/as con cargos políticos⁴⁰ que tienen poder de decisión en torno a su conformación, ejecución, etc. como así también los niños, niñas y

⁴⁰ Se ha tomado para la denominación de estos actores, siguiendo a Max Weber el concepto de funcionarios políticos en referencia a aquellos funcionarios del Estado que se distinguen de los funcionarios profesionales quienes gozan de determinada estabilidad en sus cargos dentro de la estructura burocrática (Weber, 1984). Según Weber, son quienes hacen de la política una profesión, mientras que los y las operadores/as, por ejemplo, ejercen su profesión en el estado. Conforman el grupo de quienes han desarrollado el *funcionarismo de formación profesional que responde a un jefe político* (Op. Cit. Pág. 1040). En Argentina, siguiendo esta acepción, se le llama funcionarios/as políticos a aquellas personas que tienen cargos en puestos del Estado nombrados por un jefe político, con fuerte poder y capacidad de decisión. Tienen la misión de gestionar las políticas públicas. Se les llama funcionarios con cargos políticos porque acceden a los cargos en los que se encuentran, debido no solo a su relativo conocimiento o formación en algún campo, sino por sobre todo y como condición sine qua non, por una trayectoria de ejercicio político o de práctica militante ligado a determinada facción política. Generalmente, el sector político que gobierna, es quién designa a los funcionarios con cargos políticos en quienes encuentra afinidades ideológicas, historia de militancia, etc. lo que garantiza determinados niveles de confianza para la gestión de la cosa pública.

adolescentes usuarios del SPPIDNNA y sus familias sobre quienes recaen los efectos de las intervenciones de los/as operadores/as. El supuesto se asienta en la idea de que si el SPPIDNNA tiene por objetivo la protección y la restitución de derechos vulnerados a las niñas, niños y adolescentes, el mejor modo de conocer su funcionamiento y su eficacia en el cumplimiento de dicho objetivo, es a través de las voces de los actores que lo conforman y le dan vida cotidianamente, es necesario agregar además, que dicho supuesto, se basa en los fundamentos mismos de los métodos cualitativos, descriptos en el capítulo anterior.

En ese sentido, la primera pregunta de esta investigación, gira en torno a cuáles son las características de la política pública de niñez desarrollada en el Municipio de La Plata a partir de las perspectivas de los diferentes actores intervinientes en dicha política. El presupuesto central de esta pregunta, radica en la idea de que los actores intervinientes, ya sean los/as operadores/as del SPPIDNNA, como los/as perceptores/as de dicha política, la conocen, la transitan y la ejecutan y que por lo tanto, son actores y agentes con grandes posibilidades de dar a conocer una perspectiva que en general no es considerada a la hora de pensar en los factores constitutivos de una política pública, pero que es sumamente rica en contenidos y en conocimientos que aportan a su caracterización.

Siguiendo en esa línea y en el convencimiento del rol preponderante de los/as operadores/as como implementadores/as de las estrategias que ponen en ejecución a la política, la segunda pregunta apunta a conocer cómo son esas estrategias de intervención de los/as operadores/as desde sus propias perspectivas: cómo se construyen, cómo se llevan a cabo, cuáles son los facilitadores y los obstáculos, pero además, busca recuperar las perspectivas de los/as beneficiarios/as de la política, entendiendo que son sujetos con conocimientos importantes para transmitir acerca de dichas estrategias, dado que siempre apuntan a cambiar, mejorar o al menos intervenir de algún modo en sus vidas.

Para entender cómo son esos cambios en las vidas de los sujetos perceptores de la política pública, es que se presenta la tercera pregunta de investigación, que interroga acerca de cómo perciben los diferentes actores la eficacia de la política pública de

niñez. Por un lado, aquí es central la perspectiva de los/as operadores/as que son quienes diseñan las estrategias de intervención, las ejecutan y tienen alguna posibilidad de hacer valoraciones a partir de los resultados obtenidos, pero por el otro, también es central la mirada de los/as perceptores/as de la política, en tanto, como sujetos de la política pública, tienen plenas capacidades de evaluar cuáles son los cambios subjetivos y objetivos ocurridos en sus vidas en relación con la restitución de derechos vulnerados a partir de su tránsito por algunos de los programas diseñados en el marco de la misma.

En ese sentido y - como ya se ha dicho - dado que esta investigación se enmarca en un enfoque metodológico de corte cualitativo que busca producir conocimiento a partir de las miradas de los diferentes actores, a partir de la siguiente serie de objetivos: a) caracterizar la política pública de niñez desde la perspectiva de los distintos actores, b) analizar la percepción de los diferentes actores sobre la implementación de la política pública de niñez y c) conocer la percepción de los distintos actores respecto de la eficacia de las estrategias de los/as operadores/as para la restitución de derechos vulnerados de los niños, niñas y adolescentes.

Todo lo descripto, ha sido estructurado en siguiente cuadro en el que se expone de manera sinóptica la correlación entre las preguntas y los objetivos de investigación.

PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN 1: ¿Cómo es la política pública de niñez desarrollada en el Municipio de La Plata en el marco de la Ley 13298?

•**OBJETIVO 1:** Caracterizar la política pública de niñez en la Municipalidad de La Plata desde la perspectiva de los distintos actores.

PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN 2: ¿Cómo son y en qué perspectiva teórico-metodológica piensan los/as operadores/as las estrategias de intervención y cómo son analizadas y visualizadas por los demás actores que integran el SPPDNNA?

•**OBJETIVO 2:** Analizar la mirada de los diferentes actores sobre las estrategias de intervención para la implementación de la política pública de niñez.

PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN 3: ¿En qué medida el SPPIDNNA modificó la situación de los niños y niñas con derechos vulnerados desde la visión de los distintos actores?

•**OBJETIVO 3:** Conocer la mirada de los distintos actores respecto de la eficacia de las estrategias de los operadores para la restitución de derechos vulnerados.

9.1 Mapa de diseño

El mapa de diseño que se presenta a continuación, apunta a proporcionar una mirada analítica a la organización de este estudio.

Busca mostrar el proceso de interacción entre los distintos componentes que constituyen la investigación: las preguntas, los conceptos, las categorías, los indicadores y las técnicas.

Esta organización, se basa en el diseño interactivo de investigación desarrollado Maxwell (1996), quien plantea la interacción entre los diferentes componentes del estudio.

La idea de mapa de diseño se vincula a la necesidad de mostrar la articulación lógica y coherente del diseño (Mendizabal, 2006), evidenciando que la flexibilidad no ha hecho perder de vista el equilibrio móvil de los componentes del diseño (Marshall y Rossman, 1999; Morse, 2003) en el que sus elementos constitutivos deben *dialogar de manera integrada* (Mendizabal, 2006: 4)

De esa manera a la hora de organizar el trabajo, es preciso mostrar cuál es el sentido que dicha integración ha adoptado para este estudio particular tal como se demuestra

Cuadro 3: Mapa de diseño analítico

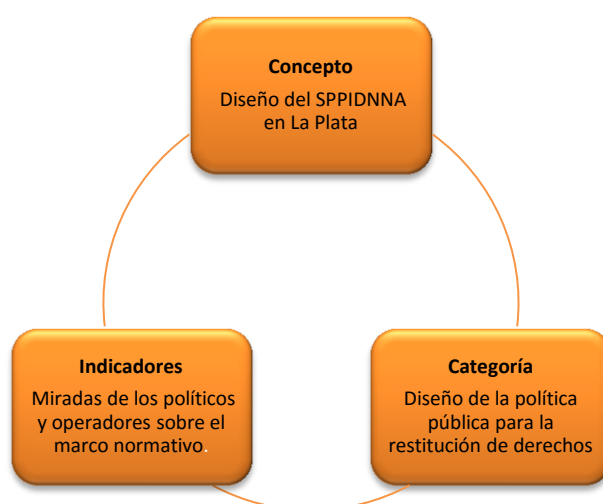
Pregunta de investigación	Concepto	Categoría	Indicador	Descripción	Técnica
¿Cómo es la política de niñez desarrollada en el municipio de La Plata en el marco de la Ley 13298?	1 Diseño del SPPDNNA en La Plata	1.1.1 Diseño de la política pública para la restitución de derechos	Percepción de los actores políticos y operadores	Identificar a partir de las perspectivas de los diferentes actores involucrados, la capacidad de la política pública de niñez para la promoción y protección de derechos vulnerados de los niños, niñas y adolescentes	Entrevistas semi-estructuradas a los funcionarios con cargos políticos y a los operadores del SPPDNNA Análisis documental
¿Cómo son y en qué perspectiva teórico-metodológica piensan los/as operadores/as las estrategias de intervención y cómo son analizadas y visualizadas por los demás actores que integran el SPPIDNNA?	2 Estrategias de Intervención	2.2.1 Derechos vulnerados. 2.2.2 Prevención de vulneración de derechos	Percepción de los operadores Percepción de los responsables políticos. Percepción de los usuarios	Identificar las miradas sobre la capacidad de las intervenciones de los profesionales para restituir derechos vulnerados y evitar la vulneración.	Entrevistas semi-estructuradas a los funcionarios de cargos políticos, a los operadores del SPPIDNNA, a los familiares de los niños, niña y adolescentes y a los niños, niñas y adolescentes
¿En qué medida el SPPIDNNA modificó la situación de los niños y niñas con derechos vulnerados desde la visión de los distintos actores?	3 Restitución de derechos	3.3.1 Cambios en las condiciones de vida de los niños, niñas y adolescentes 3.3.2 Vulnerabilidad 3.3.3 Pobreza multidimensional 3.3.4 Acumulación de desventajas 3.3.5 Niñez en Situación de calle	Percepción de los operadores Percepción de las familias	Identificar la visión que tienen los actores sobre los impactos, los efectos y los obstáculos para la restitución de derechos	Entrevistas semi-estructuradas a los funcionarios de cargos políticos, a los operadores del SPPIDNNA, a los familiares de los niños, niña y adolescentes y a los niños, niña y adolescentes Entrevistas informales con familiares de usuarios

En la primera pregunta de investigación, el interrogante gira en torno a las características de la Política Pública de Niñez en Argentina, su marco normativo y su proceso de implementación dado que tal como plantea Fleitas (2016) resulta elemental desentrañar en el nivel micro, las particularidades que asume dicha política

tanto para la restitución de derechos vulnerados a los niños, niñas y adolescentes, así como para prevenir y evitar la vulneración. Para ello se tendrán en cuenta por un lado las perspectivas de los diferentes actores involucrados en el proceso de implementación y puesta en marcha de la política y por otro el análisis documental de las leyes y normativas existentes acerca de dicho proceso.

La política pública de niñez tiene como ejes conceptuales fundamentales la restitución de derechos vulnerados y la promoción y protección de derechos de los niños, niñas y adolescentes (Domenech y Guido, 2003; García Méndez, 1998) y el diseño de la dicha política pública se encuentra documentada en los marcos normativos que serán analizados.

Figura 6: Síntesis sinóptica de los elementos constitutivos de la primera pregunta de investigación



En la segunda pregunta, se busca analizar el proceso de implementación del SPPIDNNA a través de las estrategias de intervención de los/as operadores/as. Tal como se explicó en el capítulo 2 el SPPIDNNA, está conformado por una gran estructura de instituciones y programas que se localizan en distintos niveles de decisión y en diversas esferas del Estado. Así mismo los actores transitan desde diferentes lugares: son sus beneficiarios/as, o son sus ejecutores/as, o son quienes diseñan planes de acción, o quienes deben controlar la ejecución etc. En definitiva, estos son quienes dan vida y dinamizan el proceso de puesta en marcha de la política pública, por lo tanto indagar en la mirada de los actores que dan vida a la política supone aportar al conocimiento de la misma un sentido político, social y teórico que ha permitido un acercamiento

desde la perspectiva de los sujetos involucrados en los procesos de implementación. En este análisis de las estrategias a partir de la perspectiva de los diferentes actores, se busca identificar la capacidad de las intervenciones para restituir derechos vulnerados y evitar su vulneración tomando en consideración la perspectiva política, teórica y metodológica de los actores involucrados que inevitablemente emana de los discursos captados en las entrevistas en las que el sentido de las acciones se halla desnaturalizado (Dilthey, 1973) permitiendo definir los matices que tiñen la acción a través de la producción de significados por medio de procesos interpretativos (Touraine, 1978) para ser analizados desde una lectura hermenéutica (Giddens, 1987) que habilita el conocimiento de la orientación de las prácticas y su sentido social para los actores involucrados.

Para conocer cómo son dichas estrategias, se han realizado entrevistas semi-estructuradas con los/as operadores/as, las familias de los niños, niñas y adolescentes y con los niños, niñas y adolescentes mismos y se ha puesto el mayor interés en rescatar la mirada de los actores, entendiendo, junto con Habermas (1987), que es preciso ingresar en el *mundo de la vida y de los significados* que dan sustancia a las acciones para conocerlo y a partir de allí poder comprenderlo (Giddens, 1987).

Figura 7: Síntesis sinóptica de los elementos constitutivos de la segunda pregunta de investigación



En la tercera pregunta se espera conocer la eficacia de la política pública de niñez por medio de la perspectiva de los diferentes actores respecto de los impactos, los efectos y los obstáculos de la política pública de niñez. Tal como ya se ha dicho, el objetivo de

la política pública es la protección de los derechos de los que constitucionalmente gozan todos los niños, niñas y adolescentes y su restitución en los casos en que se encuentren vulnerados. El supuesto subyacente, se basa en que las posibilidades de eficacia de las estrategias de restitución de derechos, se encuentran establecidas por circunstancias externas a las mismas ligadas a las características que asumen la pobreza (ODSA, 2016), (Vera, 2016) y la exclusión social (Minujín, 1999), (Isuani, 1999) en los grandes conglomerados urbanos y los déficits en el cumplimiento de derechos básicos de la niñez y la adolescencia Tuñón (2011, 2013, 2014) circunstancias ampliamente conocidas por los diferentes actores que las manifiestan de diferentes maneras en las entrevistas mantenidas con ellos y ellas y respecto de las cuales tienen una mirada, una lectura y un posicionamiento que se busca rescatar en este trabajo. De modo que se pretende indagar en la visión de los diferentes actores sobre los impactos, efectos y obstáculos para la restitución de derechos vulnerados de los niños, niñas y adolescentes

Figura 8: Síntesis sinóptica de los elementos constitutivos de la tercera pregunta de investigación



9.2 La muestra y sus características

La muestra se encuentra basada en un muestreo teórico de carácter intencional, guiado por los elementos teóricos que surgen de los datos, en los que se han ido identificando las categorías conceptuales significativas hasta hallar la saturación teórica.

La muestra elegida para este estudio, es intencional, estratégica o de conveniencia (Maxwell, J; 1996; D'Ancona; 1999:201). Este tipo de muestra responde a una modalidad de muestreo no probabilística, en el que la selección de las unidades muestrales responde a los objetivos de la investigación. Interesa lograr el estudio de la mayor cantidad de variables estratégicas a partir de un número limitado de casos a ser elegidos. Asimismo, se ha trabajado con el muestreo teórico que conlleva a no definir de antemano un número determinado de sujetos de estudio y es una de las reglas determinantes de la Teoría Fundamentada (Legewie y Schevier, 2004) dado el modo en el que se desarrolla el análisis que comienza desde el primer momento de la realización de las entrevistas, la redacción de los memos y la elaboración de supuestos, que hacen que el investigador, vaya decidiendo qué tipo de entrevistado será óptimo para avanzar en los objetivos del estudio (Glaser y Strauss 1967). Su determinación, depende entonces de la saturación teórica, que propone dejar de sumar documentos o testimonios orales cuando éstos comienzan a aportar información redundante o con poca relevancia para los objetivos planteados (Ardila Suárez y Rueda Arenas, 2013; Hernández Carrera, 2014). Las fuentes de información de esta investigación, son fundamentalmente primarias, pero también, se ha trabajado con datos secundarios a través de documentos, legislación, planes y proyectos, investigaciones anteriores y datos estadísticos (Schettini y Cortazzo, 2015).

9.2.1 Características de la muestra

En esta investigación, se ha trabajado con cuatro grupos de unidades de observación: funcionarios/as con cargos políticos, operadores/as del SPPIDNNA, familiares de los niños usuarios del SPPIDNNA y niños usuarios del SPPIDNNA.

Dicha decisión, radica en el hecho de que en esta investigación, las perspectivas de los actores, son consideradas el insumo fundamental para el análisis que se busca realizar de la Política Pública de Niñez de Argentina, en ese sentido, se ha advertido que estos grupos adquieren características sustantivamente diferenciales, por lo que es necesario abordarlos por separado diferenciando además, tal como se describirá más adelante, los ejes de indagación según cada caso.

Por un lado, los funcionarios/as con cargos políticos, representan un grupo reducido que se ha incorporado al trabajo en el marco de la política pública de niñez en el

último tiempo, con una tarea política de gestión que sostener y llevar a cabo. Son actores que se encuentran alejados/as de la intervención y ejecución de la política a través de los programas desarrollados en territorio y su función tiene más que ver con conducir a los/as operadores/as de diferentes niveles por debajo de ellos.

En el caso de los/as operadores/as del SPPIDNNA, constituyen un grupo ampliado respecto del anterior, en algunos casos se encuentran vinculados a la política pública de niñez desde antes de la conformación del SPPIDNNA, y han trabajado en el marco del Patronato de Menores, por lo que han transitado el cambio de paradigma de la política pública desde los inicios (Ortale, 2014; Velurtas, 2016). En el marco del nuevo sistema, han recibido capacitaciones con el fin de dar redireccionamiento a sus prácticas, han adquirido espacios de intervención diferenciados en la estructura administrativa y deben trabajar en el marco de esta política para encuadrar la implementación de las medidas e intervenciones. Han conocido a nuevos actores y han experimentado en muchos casos, su reposicionamiento profesional al desempeñarse en el nuevo marco normativo, lo que incluye mucho más trabajo territorial respecto del trabajo en el marco del anterior paradigma, interconexión con actores de otros niveles de la política, etc.

Los familiares de los niños, niñas y adolescentes, son portadores/as de una perspectiva particular y tienen una visión que resulta fundamental a los fines de este estudio, dado que, a fuerza de transitarlo, han construido una mirada muy aguda respecto del funcionamiento del SPPIDNNA, son capaces de manifestar posicionamientos muy claros sobre el impacto de las intervenciones de los/as operadores/as y sobre la política en general en la vida de sus hijos e hijas y en las dinámicas familiares y se han mostrado idóneos/as para hacer hipótesis acerca del porqué de esos impactos y del modo de funcionamiento del SPPIDNNA (Unicef, 2012; 2013).

Respecto de los niños, niñas y adolescentes, constituyen el grupo más complejo para el trabajo en este estudio: su condición de población infantil, imprime una particularidad que impacta en todas las investigaciones que la involucren (Llobet, 2010; Duschatzky 2013), pero además, su condición de infancia vulnerada, la vuelve particularmente especial: recuperar la mirada de niñas y niños pobres y con

derechos vulnerados, es disponerse a sostener un discurso que no siempre es lineal, sino que las más de las veces se muestra errático y discontinuo, pero que encarna en sí mismo la visión propia de quién es sujeto de las intervenciones, hacia quién van apuntadas y sobre quién se quieren introducir modificaciones, cambios o mejoras. (Pantanali, 2014; Pérez, 2014) En ese sentido, nadie mejor que los propios niños y niñas para desarrollar desde sus propias palabras los cambios producidos por las intervenciones, las críticas y las aprobaciones sobre las mismas. Este grupo, resulta fundamental a la hora de pensar en la eficacia de las intervenciones y el sentido de las prácticas, dado que pueden mostrar ciertas claves consideradas nodales para el funcionamiento del SPPIDNNA.

Para seleccionar a los niños, niñas y adolescentes para este estudio, la única condición que debían reunir, era que fueran usuarios del SPPIDNNA y que quisieran participar de la investigación. Este criterio, adoptado de manera amplia y aleatoria para la selección de los y las participantes, se basa en la importancia de que al mismo, se incorporen actores de variadas y diversas características, cuyo único rasgo en común que intencionalmente se consideró para ser seleccionado fue que estuvieran transitando, o hubieran transitado por algunos de los programas del SPPIDNNA. De dicho rasgo determinante se desprenden todas las demás variables que caracterizan la muestra, pero que incluso cuando aporten información interesante y relevante acerca de la misma, no han sido en absoluto definitivas para su selección, sino que son descriptivas del recorte muestral seleccionado.

De manera homóloga se ha trabajado con los familiares de los niños, niñas y adolescentes, el único rasgo teórico e intencional tenido en cuenta para ser seleccionados como integrantes de la muestra de esta investigación, fue que se encontraran acompañando a algún niño, niña o adolescente de su familia como usuarios del SPPIDNNA, aportando las demás variables que luego en el proceso de análisis fueron observadas, información descriptiva, pero no determinante para la selección de la muestra. En otras palabras, todas las variables que caracterizan la muestra que se presenta a continuación, resultan de segundo orden, dado que la única premisa considerada para seleccionar a los niños, niñas y adolescentes y sus familiares para este estudio, ha sido que fueran usuarios/as o familiares de usuarios/as del

SPPDNNA. La riqueza de esta decisión, radica en que dichas variables de segundo orden, dan cuenta y acompañan a los supuestos de esta investigación, en los que se sostiene que las condiciones de pobreza y vulnerabilidad son estructurantes del problema analizado, tal como se demostrará más adelante en este estudio.

Cuadro 4: Unidades de observación del estudio según perfil

Perfil	unidades de observación
Funcionarios con cargos políticos	4
Operadores de los programas	10
Familias de niños usuarios del SPPDNNA	30
Niños usuarios del SPPDNNA	45
TOTAL	84

La muestra se conformó, tal como se explicita en el tabla 1, por cuatro grupos. Uno constituido por cuatro funcionarios/as con cargos políticos involucrados en el proceso de implementación de la política de niñez en la Ciudad de La Plata, diez operadores/as de la Dirección de Niñez y Adolescencia, organismo que llevó la política adelante en la Ciudad, treinta familias de los niños, niñas y adolescentes usuarios/as de los Programas del SPPDNNA y cuarenta y cinco niñas, niños y adolescentes usuarios/as de los Programas del SPPDNNA.

En las siguientes tablas, se muestran por separado los perfiles de los diferentes entrevistados y entrevistadas. Para ello en el caso de los funcionarios con cargos políticos se consideraron el cargo ocupado, la profesión a la cual pertenece, la edad y el sexo.

Cuadro 5: Caracterización de la muestra de cargos políticos según perfiles

Cargos políticos					
Cargo	Profesión	Edad	Sexo	ID	Fecha de entrevista
Diputado Provincial	Profesor	46	F	CP1	13/11/14
Director de Desarrollo Social del Municipio de La Plata	Médico	52	M	CP2	21/08/14
Director del Servicio Zonal de Niñez y Adolescencia	Psicólogo	44	F	CP3	22/10/14
Director del Servicio Local de Niñez y Adolescencia	Licenciado en educación	50	F	CP4	18/09/14

En el caso de los y las operadores y operadoras, además de los datos demográficos clásicos se ha consignado la profesión y el cargo desempeñado, pues informa acerca del marco teórico en el que de cada operador está formado profesionalmente.

Cuadro 6: Caracterización de la muestra de Operadores del SPPIDNNA según perfiles

Operadores del SPPIDNNA						
Profesión/ID	Cargo	Edad	Sexo	Tiempo en el cargo	I/D	Fecha de entrevista
Trabajador Social	Operador de calle	27	F	2 años	OP-TS1	10/05/2013
Trabajador Social	Operador de casos en situación de calle y atención de casos en sede	56	M	5 años	OP-TS2	22/08/2013
Trabajador Social	Operador de calle y coordinador de mesas barriales	25	M	7 años	OP-TS3	21/05/2013
Trabajador Social	Operador de calle	36	F	5 años	OP-TS4	11/07/2014
Antropólogo 1	Coordinador de mesas barriales	41	F	3 años	OP-A1	19/09/2013
Sociólogo 1	Atención de casos en situación de calle	50	F	2 años	OP-S1	12/02/2015
Psicólogo 1	Atención de casos en sede	35	F	8 años	OP-P1	14/11/2014
Psicólogo 2	Atención de casos en sede	42	F	10 años	OP-P2	15/11/2014
Abogado 1	Atención de casos en sede	38	M	8 años	OP-AB1	19/02/15
Abogado 2	Atención de casos en sede	37	F	5 años	OP-AB2	13/03/14
Abogado 3	Atención de casos en sede	50	F	2 años	OP-AB3	03/03/2015

En cuanto a los niños, niñas y adolescentes es interesante caracterizar la composición sociodemográfica que apuntala los datos recabados en la entrevistas semi-estructuradas realizadas y que permiten al lector recomponer el datos más concretos del perfil de la muestra.

Para la identificación de los niños, niñas y adolescentes se recuperó el nombre o seudónimo, el sexo, la edad, la situación en relación a la escolaridad y el barrio del cuál provienen o en el que habitan o habitaron.

Cuadro 7: Caracterización de la muestra de niños, niñas y adolescentes según perfiles

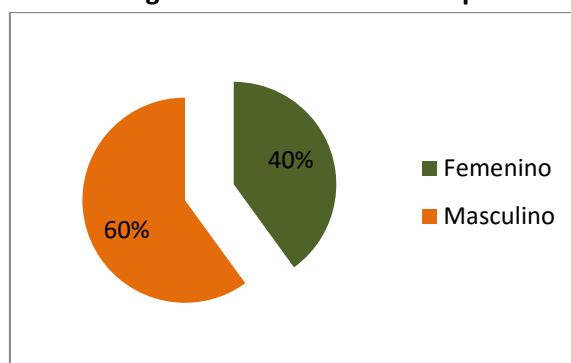
ID	Nombre/seudónimo	Sexo	Edad	Escolaridad	Barrio	Fecha de entrevista
E1	Lucas	M	12	No	Villa Elvira	6/02/13
E2	Matías	M	13	No	Altos de San Lorenzo	8/04/15
E3	Yazmin	F	12	No	Villa Elvira	15/04/15
E4	Lautaro	M	10	Si	Altos de San Lorenzo	10/06/15
E5	Chule	M	12	Si	Villa Elvira	14/05/14
E6	Melany	F	15	No	Los Hornos	19/08/15
E7	Estrella	F	16	No	Villa Elvira	8/09/15
E8	Ramiro	M	11	Si	Villa Elvira	16/09/15
E9	Stefani	F	12	No	Altos de San Lorenzo	22/10/14
E10	Loreley	F	10	No	Villa Elvira	9/10/14
E 11	Matías	M	13	No	Los Hornos	23/05/14
E12	Cristian	M	14	No	Los Hornos	5/08/15
E13	Omar	M	16	No	Altos de San Lorenzo	17/06/15
E14	León	M	10	Si	Olmos	17/04/13
E15	Camila	F	16	No	Altos de San Lorenzo	14/08/13
E16	Macarena	F	15	No	Villa Elvira	10/10/13
E17	Leandro	M	11	No	Los Hornos	16/09/14
E18	Manuel	M	8	No	Villa Elvira	23/09/14
E19	Braian	M	13	No	Olmos	15/05/14
E20	Lorenzo	M	12	No	Villa Elvira	9/09/15
E21	Dylan	M	14	Si	Villa Elvira	16/06/15

E22	Federico	M	12	No	Altos de San Lorenzo	10/04/13
E23	Mayra	F	13	No	Los Hornos	13/02/13
E24	Liana	F	12	Si	Villa Elvira	9/10/13
E25	Francisco	M	10	No	Los Hornos	17/10/13
E26	Ramón	M	14	No	Villa Elvira	19/10/14
E27	Florencia	F	15	Si	Altos de San Lorenzo	25/09/14
E28	Estefanía	F	12	Si	Los Hornos	24/10/14
E29	Pablo	M	10	Si	Olmos	11/04/13
E30	Fabrizio	M	14	No	Villa Elvira	14/04/15
E31	Melody	F	15	No	Altos de San Lorenzo	7/02/13
E32	Gabriel	M	12	No	Villa Elvira	8/10/14
E33	Marianela	F	11	No	Villa Elvira	18/04/13
E34	Pablo	M	13	No	Altos de San Lorenzo	18/08/15
E35	Paz	F	10	No	Romero	21/05/14
E36	Lorena	F	13	Si	Olmos	16/10/13
E37	Jhonathan	M	12	No	Villa Elvira	15/09/15
E38	Román	M	11	No	Altos de San Lorenzo	23/10/14
E39	Martín	M	16	No	Olmos	14/02/13
E40	Renata	F	11	Si	Villa Elvira	9/06/15
E41	Isabella	F	8	Si	Altos de San Lorenzo	4/08/15
E42	Romina	F	14	No	Altos de San Lorenzo	21/08/13
E43	Esteban	M	10	No	Romero	18/09/14
E44	Roman	M	12	No	Altos de San Lorenzo	7/04/15
E45	Juan Sebastián	M	10	Si	Villa Elvira	20/08/14

Tal como lo demuestra la tabla, esta muestra se encuentra compuesta mayoritariamente por varones, dato que si bien no resulta un aporte significativo a los

fines de este estudio, contribuye a conocer las características demográficas de la población con la cual se ha trabajado.

Gráfico 5: Distribución de casos según sexo en la muestra expresada en porcentajes:

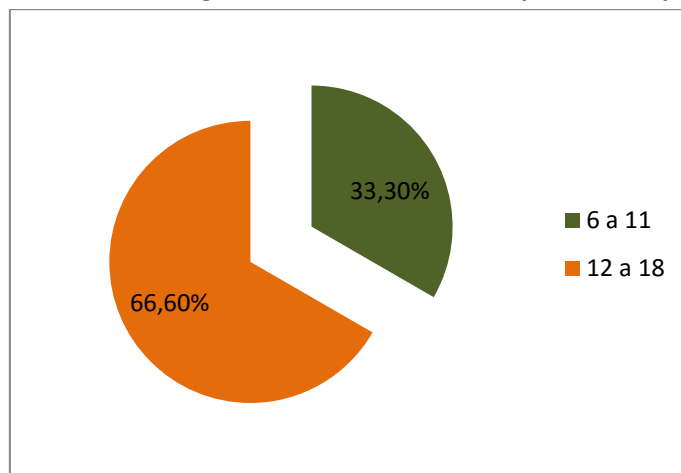


Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas realizadas para este estudio (N=45).

La muestra está constituida por niños y niñas de entre 6 y 11 años y por adolescentes de entre 12 y 18 años. Se ha accedido a los niños, niñas y adolescentes mediante entrevistas en las plazas, las esquinas de las calles céntricas de la ciudad, los barrios o en la sede del Servicio Local de Promoción y Protección de Derechos, siempre encontrándose en presencia o con autorización expresamente informada de un adulto responsable.

Sin embargo la mayoría de los participantes del estudio pertenecen al segmento de entre 12 y 18 años, esto es así en parte porque son quienes mostraron mayor disposición a participar de esta investigación dada su autonomía y la posibilidad de tomar la decisión y en parte porque su madurez les permitía sostener el proceso de indagación, que si bien en ocasiones se veía interrumpido y debía ser retomado en otra oportunidad la mayoría de las veces, era posible de sostener a lo largo los encuentros con bastante continuidad. También es preciso mencionar que hubo muchos entrevistados, con quienes una vez establecido el rapport y acordado el encuentro para la entrevista, no fue posible su realización debido a que decidieron no participar por motivos de índole personal.

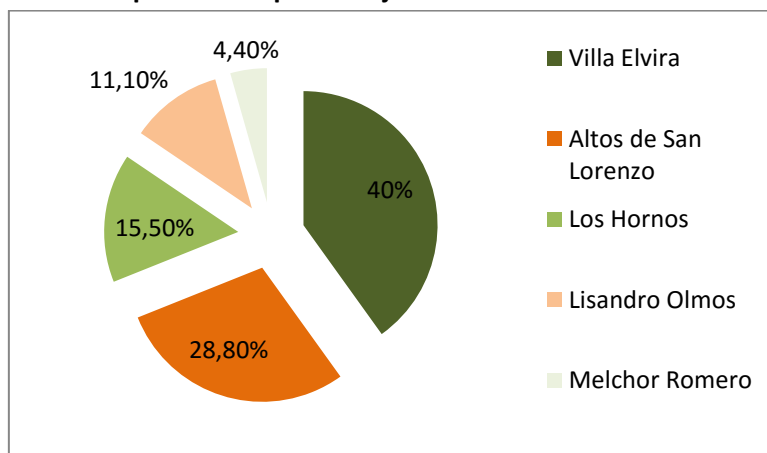
Gráfico 6: Distribución de casos según edad en la muestra expresada en porcentajes:



Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas realizadas para este estudio (N=45).

En cuanto a las zonas en las que habitan los participantes del estudio cabe destacar que si bien en general provienen de los barrios más pobres de la Ciudad de La Plata, que son Villa Elvira y Altos de San Lorenzo, también han participado niñas, niños y adolescentes provenientes de otros sectores de la ciudad que no necesariamente detentan altos niveles de pobreza como Los Hornos, Melchor Romero o Lisandro Olmos.

Gráfico 7: Zona de residencia en la Ciudad de La Plata de los niños, niñas y adolescentes que conforman la muestra expresada en porcentajes:



Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas realizadas para este estudio (N=45).

Las entrevistas también han permitido construir el perfil de la muestra en función a los derechos vulnerados de los niños, niñas y adolescentes lo que informa de la intensidad de la situación de vulneración. Así pues, tienen mayoritariamente tres o más derechos vulnerados, lo que resulta un dato fundamental, dado que da cuenta de los procesos de acumulación de derechos vulnerados (Tuñón y Poy, 2016), que constituyen el

espacio de las privaciones (Tuñón y Poy, 2014) que originan la pobreza multidimensional (Tuñón y Salvia, 2011) y que son relevantes para este estudio en tanto que se trata de categorías de esta investigación.

La proveniencia de los barrios más pobres de la Ciudad, sumado a la multiplicidad de derechos vulnerados, permite afirmar la idea de ámbitos con déficit en el cumplimiento de derechos (Salvia, 2012). En otras palabras, queda evidenciado que en determinadas zonas signadas por mayores índices de pobreza, la acumulación de vulneraciones es mayor.

Para el caso de los familiares de los niños, niñas y adolescentes se consignaron como datos para poder identificarlos el vínculo con el niño, niña o adolescente, la composición familiar, la situación ocupacional y la zona de residencia en la ciudad, dado que esto brinda una noción acerca del perfil de los entrevistados.

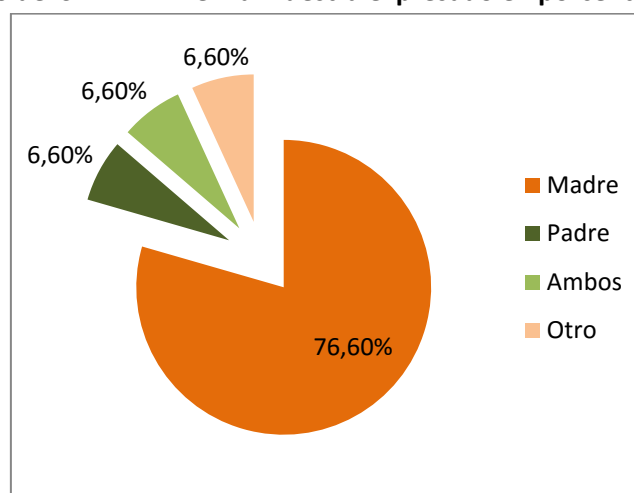
Cuadro 8: Caracterización de la muestra de los familiares de los niños, niñas y adolescentes según perfiles

I/D	Participante	Edad	Composición familiar	Situación ocupacional	Zona de residencia	Fecha entrevista
F1	Madre	32	Monoparental materna, cuatro hijos	Desempleada	Altos de San Lorenzo	17 07 2014
F2	Madre	35	Monoparental materna, cinco hijos	Realiza trabajos informales	Los Hornos	9 12 2014
F3	Madre	26	Monoparental materna, dos hijos	Empleada en servicio doméstico	Altos de San Lorenzo	8 01 2014
F4	Madre	24	Biparental, tres hijos	Padre changarín, madre ama de casa	Villa Elvira	12 01 2015
F5	Padre	35	Monoparental paterna tres hijos	Changarín	Romero	23 03 2015
F6	Madre	28	Monoparental materna dos hijos	Desempleada	Villa Elvira	14 12 2015
F7	Madre	21	Monoparental materna una hija	Desempleada	Altos de San Lorenzo	9 12 2014
F8	Madre	29	Monoparental materna dos hijos	Empleada en servicio doméstico	Villa Elvira	17 03 2015
F9	Madre	38	Monoparental materna dos hijos	Vendedora	Altos de San Lorenzo	17 01 2014
F10	Padre y madre	38-39	Biparental, dos hijos	Padre empleado, madre empleada	Villa Elvira	26 03 2015
F11	Madre	42	Monoparental materna dos hijas	Desempleada	Villa Elvira	15 01 2014
F12	Madre	32	Monoparental materna dos hijos	Desempleada	Villa Elvira	16 12 2014
F13	Madre	33	Monoparental materna cinco hijos	Desempleada	Altos de San Lorenzo	14 12 2015
F14	Madre	38	Monoparental materna un hijo	Empleada en servicio doméstico	Los Hornos	24 01 2014
F15	Madre	27	Monoparental materna tres hijos	Ama de casa	Romero	10 12 2014
F16	Madre	38	Monoparental materna un hijo	Ama de casa	Altos de San Lorenzo	25 07 2014
F17	Madre	33	Monoparental materna dos hijos	Desempleada	Villa Elvira	17 01 2014
F18	Abuela	56	Abuela materna y un nieto	Jubilada	Olmos	18 12 2015
F19	Madre	39	Monoparental materna un hijo	Desempleada	Villa Elvira	13 01 2015

F20	Padre y madre	35 -31	Biparental dos hijos	Padre y madre cartoneros	Villa Elvira	27 01 2015
F21	Padre	38	Monoparental paterna dos hijos	Changarín	Altos de San Lorenzo	24 07 2014
F22	Abuela	48	Abuela materna y tres nietos	Empleada en servicio doméstico	Villa Elvira	19 01 2015
F23	Madre	39	Monoparental materna dos hijos	Ama de casa	Villa Elvira	9 03 2015
F24	Madre	42	Monoparental materna una hija	Agricultora	Olmos	18 12 2015
F25	Madre	29	Monoparental materna tres hijos	Changarina	Villa Elvira	17 01 2014
F26	Madre	42	Monoparental materna dos hijos	Empleada en servicio doméstico	Villa Elvira	19 11 2015
F27	Tía	39	Tía y dos sobrinos	Empleada	Altos de San Lorenzo	17 12 2015
F28	Madre	36	Monoparental materna dos hijos	Desocupada	Villa Elvira	17 12 2014
F29	Madre	34	Monoparental materna cuatro hijos	Vendedora ambulante	Altos de San Lorenzo	19 01 2015
F30	Madre	32	Monoparental materna cuatro hijos	Cartonera	Villa Elvira	28 01 2015

Los datos recogidos permiten reconstruir el perfil de la submuestra según la variable que hemos atendido, así pues para este segmento de unidades de observación, se encuentra conformada mayoritariamente por madres de niños, niñas y adolescentes con derechos vulnerados lo que permite hacer alguna conjetura acerca del rol preponderante de las mujeres así como de la feminización del proceso de crianza y cuidado de los niños, niñas y adolescentes.

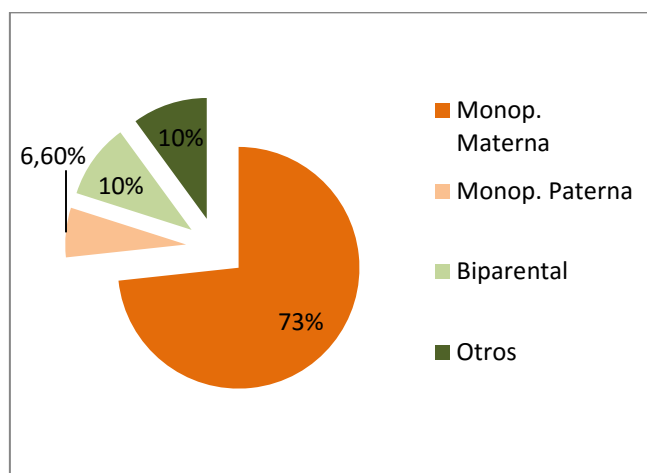
Gráfico 8: Vínculo del miembro participante de la investigación con el niño, niña o adolescente usuario del SPPIDNNA en la muestra expresado en porcentajes:



Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas realizadas para este estudio (N=30).

A su vez, el indicador de parentalidad, muestra, que son mayoritariamente las mujeres quienes se encuentran a cargo del grupo familiar al que pertenecen los niños, niñas y adolescentes usuarios del SPPIDNNA.

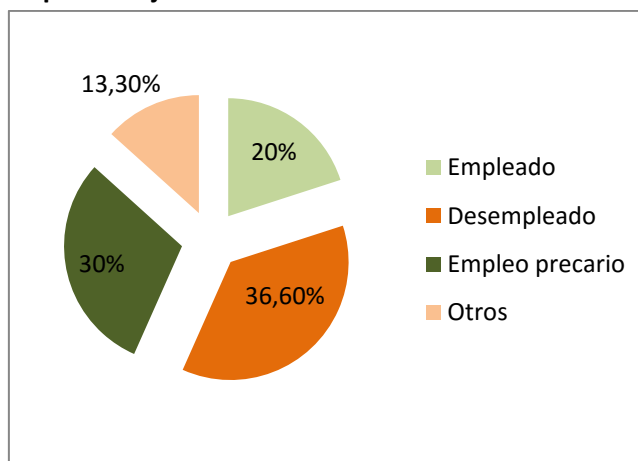
Gráfico 9: Composición familiar de la muestra en relación a la parentalidad expresada en porcentajes:



Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas realizadas para este estudio (N=30).

Además, se evidencia que el mayor porcentaje de participantes de la muestra se encuentran desempleados/as, seguidos por los empleados/as precariamente, lo que constituye un elemento central de la situación de pobreza en la que se encuentran los entrevistados.

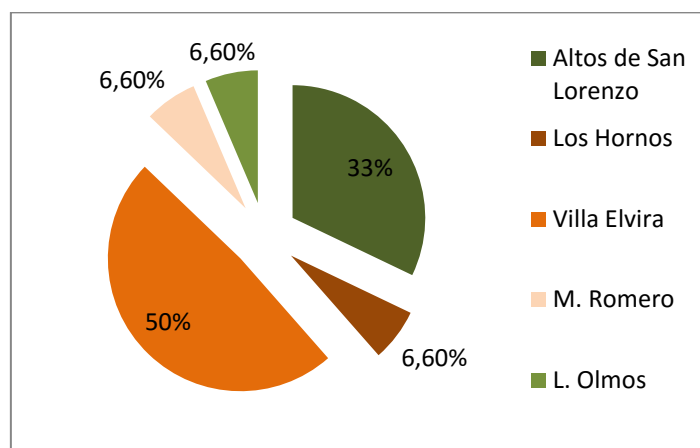
Gráfico 10: Situación ocupacional del miembro que del grupo familiar que forma parte de la muestra expresado en porcentajes:



Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas realizadas para este estudio (N=30).

En tanto que en la totalidad de los casos, provienen de los barrios más pobres de la Ciudad de La Plata, abonando la idea de que los niños, niñas y adolescentes con los que se ha trabajado, provienen de ámbitos con déficits en el cumplimiento de derechos (Salvia, 2010; Informe ONU, 2015) lo cual los ubica en desventaja (Minujín, 2005) en relación al acceso a derechos por el modo en que se constituye el espacio de las privaciones (Tuñón y Poy, 2014).

Gráfico 11: Zona de residencia en la Ciudad de La Plata de las familias que conforman la muestra:



Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas realizadas para este estudio (N=30).

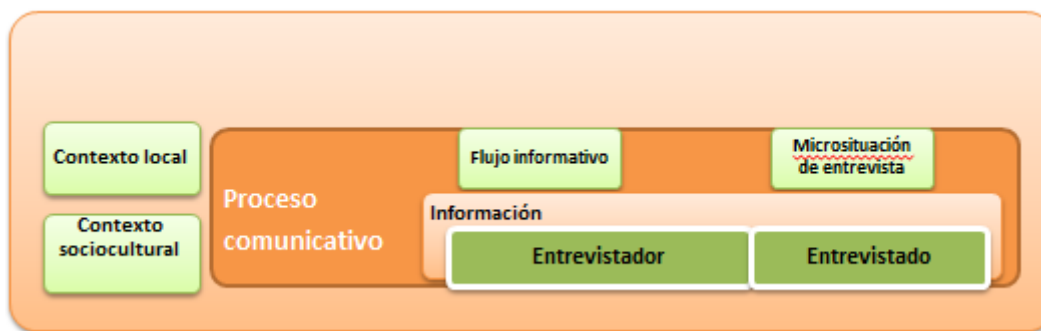
9.3 Instrumentos

Para llevar adelante el proceso de recolección de información para esta investigación, se ha utilizado como instrumento principal la entrevista de tipo semi estructurada y el análisis de datos secundarios o documental.

En las investigaciones de tipo cualitativo, las entrevistas resultan una herramienta fundamental para el acercamiento a la realidad que se quiere estudiar. Valles (1999) plantea que en las entrevistas de investigación, los procesos de comunicación naturales de la vida cotidiana se provocan y se precipitan deliberadamente con el objetivo de obtener información relevante de acuerdo con los objetivos del estudio, el tiempo y los recursos disponibles para su realización.

Toda entrevista, se encuentra inmersa en un intercambio complejo delimitado por la búsqueda de información relevante para el estudio, que se da en un proceso comunicativo entre el entrevistador y su informante en un microclima de entrevista, pero atravesado por elementos de contexto en dos niveles: local y socio-cultural.

Figura 9: Elementos constitutivos externos e internos del proceso comunicativo en la entrevista



Fuente: Elaboración propia en base a Valles (1999)

Para la realización de las entrevistas, y en conocimiento de que constituyen una verdadera interacción social, fue central la preparación del investigador principalmente en el vasto conocimiento de la información pública acerca de los temas que se buscaba indagar con cada informante, de modo que el objeto de conocimiento se centrara en la perspectivas de los propios entrevistados/as sobre los fenómenos y no en generalidades harto conocidas, facilitando el desempeño del entrevistado/a.

En el convencimiento de que tal como plantea Gorden (1975) lo que no se prevé antes de la entrevista es inútil intentar resolverlo una vez que ha comenzado la *relación triádica* entre el/la entrevistador/a, el/la entrevistado/a y la información, se ha puesto el mayor esmero en tres puntos centrales:

La selección de los/as entrevistados/as que se consideraban más apropiados para dar la información, así como también aquellos que estuvieran dispuestos a hacerlo destinando su tiempo y compartiendo sus conocimientos para esta investigación, selección de entrevistados/as con quienes se hubiera podido establecer *rapport*, condición fundamental para que la relación comunicativa de entrevista sea efectiva y especial énfasis en la búsqueda de espacios apropiados para llevar adelante los encuentros, adaptándolos a los intereses de los/as entrevistados/as y asumiendo la responsabilidad en el sostenimiento del encuadre por parte de la investigadora.

9.3.1 Acerca del tipo de entrevista realizada

Las características de los sujetos con los que se trabajó, requirieron del tipo de entrevista conocida como *semiestructurada*, debido a que existía una idea acerca del

tipo de información que quería conseguir por su medio, pero era necesario que los informantes, mostraran los matices respecto de los diferentes temas desde sus perspectivas y con su propias palabras, captando toda la atención del entrevistador en el seguimiento de los dichos a fin de que pudiera ir redireccionando los temas de acuerdo a los ejes de indagación (Ozonas y Pérez, 2004).

Por medio del material obtenido, se pudieron hallar nexos y relaciones complejas que daban cuenta de la realidad en la que los sujetos se encuentran inmersos y que constituye el objeto de esta investigación.

Sin embargo, es fundamental advertir que la no estructuración de las entrevistas, no implican un encuentro echado al azar entre entrevistador y entrevistado. Tal como ya se ha explicitado la preparación previa del entrevistador/a es fundamental, a fin de lo cual fue preparado un guión de entrevistas para los distintos sujetos que participan del estudio:

Ejes de entrevista para los Funcionarios/as o responsables Políticos:

Cambios introducidos en la política de niñez con el cambio de paradigma de la Situación Irregular a la Protección Integral

Aportes de la Ley 13298 al diseño de los Programas del SPPIDNNA

Perspectiva sobre la implementación de la nueva política de niñez

Ejes de entrevista para los/as operadores/as del SPPIDNNA

Aportes de los programas a la restitución de derechos vulnerados y a la prevención de la vulneración de derechos.

Estrategias de intervención en el marco de los programas para lograr los objetivos.

Condicionantes y facilitadores de la intervención en el marco del SPPIDNNA (Políticos, económicos, teóricos, Ideológicos, etc.)

Ejes de entrevistas con los familiares

Cambios producidos en la vida de los niños, niñas y adolescentes a partir de su incorporación de alguno de los programas.

Dificultades vivenciadas para la contención de los niños, niñas y adolescentes en las distintas redes (Familia, escuela, programas del SPPDNNA)

Por las características de esta unidad de observación, ha resultado de interés realizar un relevamiento sobre algunas variables de corte cuantitativo, que permitieron una mejor lectura de los datos obtenidos en las entrevistas. Dichas variables fueron la composición familiar, el vínculo que los une al niño, niña o adolescente usuario de los programas del SPPIDNNA, la zona de residencia y la situación laboral.

Ejes de entrevistas con los niños

Descripción de su propio caso.

Consideraciones que lo/la hacen ver como un *caso problemático*. Identificación y autopercepción acerca de sus derechos vulnerados

Percepción sobre el sistema, los/as operadores/as y las medidas diseñadas para la restitución de sus derechos.

Al igual que para el caso de las familias de los niños, niñas y adolescentes en situación de calle, han sido incluidas variables de corte cuantitativo que brindaron elementos de contexto imprescindibles para la lectura de los resultados de las entrevistas y que serán un insumo privilegiado a la hora de considerar los hallazgos y resultados de esta investigación. Ellos fueron nombre del entrevistado, edad, sexo y escolaridad

9.3.2 Sobre los datos secundarios y el análisis de documentos

Otro instrumento de búsqueda de información utilizado, fue el análisis de datos secundarios o documental, por medio del cual, fueron analizados el marco normativo que da cuerpo al SPPIDNNA y los programas diseñados por el Servicio Local de La Plata. Scribano y De Sena (2009), plantean que la utilización de datos secundarios tiene como ventaja que permite disponer de mayor evidencia para las afirmaciones que se pretende sostener, a la vez que Iglesias y Gómez (2004) plantean que el análisis documental es un modo de investigación técnica, que se basa en un conjunto de operaciones intelectuales que buscan describir y representar los documentos de forma unificada sistemática para facilitar su recuperación pero en un modo diferente: lo que se busca por medio del análisis documental en este trabajo, es una mirada particular de los documentos existentes, que permita mostrar cuáles son las características de *una de las unidades de análisis que conforman el caso de investigación*. Hace posible capturar e interrelacionar ideas esenciales que son partes de un proceso integrado,

cíclico y sistémico sobre el que se puede construir una mirada más entre tantas otras posibles.

De alguna manera, tal como dice Vélez Evans (2007), el análisis documental, permite sopesar la información construida a partir de los documentos analizados y los datos provenientes de los actores a partir de las entrevistas. De ese modo, se obtiene un todo complejo en el que la mirada del investigador se muestra en la construcción del caso específico que nunca es dado, sino que es producido a partir de la consolidación de una síntesis comprensiva de la realidad producto de la vinculación entre los hallazgos documentales, teóricos y empíricos. (Parra, 1998; Schuts, 1970; Hoyos 1999) Para este caso específico, se analizó el cuerpo normativo conformado por:

La Constitución Nacional de la República Argentina.

La Convención Internacional de los Derechos del niño.

La Ley Nacional 26061 de Promoción y Protección Integral de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes.

La Ley Provincial 13298 de Promoción y Protección Integral de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes.

El Decreto Reglamentario 300/05 de la Provincia de Buenos Aires.

9.4 Estrategia de análisis de datos

Para el análisis de los datos de esta investigación, se ha optado por la utilización de la Teoría Fundamentada (TF) como método analítico, dado que en que dicho método se propone construir *conceptos* a partir de la información obtenida en el trabajo de campo (Cortazzo y Schettini (2015)) . En concreto, se trata de crear *categorías teóricas* estableciendo relaciones relevantes entre ellas que llevarán a la construcción de *teorías sustantivas*.

Así pues,

El planteamiento central es, entonces, que la teoría surge de la interacción con los datos aportados por el trabajo de terreno. En este contexto, el análisis cualitativo de los datos es el proceso no matemático de interpretación, llevado a cabo con el propósito de descubrir conceptos y relaciones y de organizarlos en esquemas teóricos explicativos (Murillo, 2008 en Cortazzo y Schettini,2015)

La TF utiliza una serie de procedimientos que a través de las inducciones genera una teoría explicativa de un determinado fenómeno estudiado.

En este proceso los conceptos y las relaciones entre los datos son producidos y examinados concurrente y continuamente hasta la final del estudio. Glaser (1992) afirma que la TF es útil para investigaciones en ámbitos con injerencia en temas relacionados con la conducta humana dentro de diferentes organizaciones, grupos u otras configuraciones sociales.

Para el caso particular de esta investigación, el aporte de la TF radicó en su poder explicativo de las conductas de los diferentes actores dentro de un mismo campo de estudio, dado que permite identificar una variedad de conductas de los individuos por medio de la recuperación de las diferentes perspectivas sobre un mismo fenómeno. Cuñat Giménez (2007) afirma que la TF considera la perspectiva del caso antes que de las variables: casos similares con una cantidad de variables que aportan distintas respuestas se comparan a fin de encontrar las claves en las diferencias o las similitudes. Además, permite construir teorías, conceptos, hipótesis y proposiciones partiendo directamente de los datos y no de supuestos a priori o marcos teóricos ya existentes.

Para analizar los datos por medio de la TF, se debe proceder a través de tres elementos: **muestreo teórico** que indica la cantidad de información necesaria que se requerirá al trabajo de campo hasta alcanzar la saturación teórica, **codificación** que se realiza de dos maneras: abierta que implica la apertura del corpus de datos y cerrada que supone la relación jerárquica entre categorías y el **método comparativo constante** que prevee la comparación de sucesos aplicables a cada categoría, la integración de las categorías y sus propiedades, la delimitación de la teoría y la redacción de las conclusiones teóricas. (Cortazzo y Schettini, 2015).

9.5 Proceso

Para esta investigación, el proceso de comparación, codificación y muestreo, no fueron realizados de manera etápica, sino integrada e interactiva.

La transcripción de las entrevistas a la par del proceso de realización de las mismas permitió ir decodificando los conceptos y establecer las primeras relaciones entre ellos. Estas relaciones se fortalecieron o debilitaron a la luz de las próximas entrevistas

e incluso marcaron e indicaron posibles modificaciones o cambios de rumbo que debía asumir el trabajo de campo que con sus avances, permitió establecer las relaciones jerárquicas entre las categorías que explican la lógica que adquieren los fenómenos de manera clara y precisa para este caso determinado.

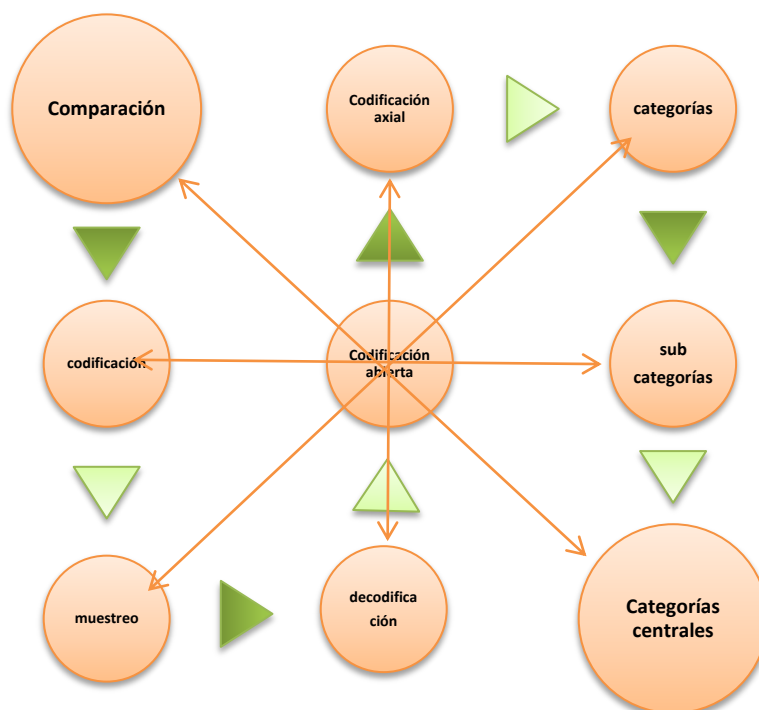
Los procesos de comparación y codificación, permitieron establecer el sistema de categorías y subcategorías que fueron apareciendo a lo largo del trabajo de campo.

La codificación abierta y axial, sumados a la comprensión sobre el tema estudiado, que se fue incrementando con el avance del trabajo de campo pusieron alerta a las señales arrojadas por los datos, de modo que fuera posible identificar las categorías centrales que explican de qué se trata esta investigación.

Strauss y Corbin (1998), plantean que la categoría central, tiene la capacidad de agrupar un gran número de características y propiedades de las demás categorías y de ese modo, explicar la complejidad del fenómeno estudiado.

Por último, es preciso resaltar los elementos que permitieron identificar las categorías centrales en este estudio: en primer lugar aquellas que aparecieron fuerte e insistentemente referenciadas en los datos, en segundo lugar las que se relacionaban con las demás categorías de manera lógica y consistente y por último, cuyo nombre era lo suficientemente abstracto para poder ser empujado en otras áreas.

Figura 10: Síntesis sinóptica del proceso analítico



Fuente: Elaboración propia en base a Strauss y Corbin 1998

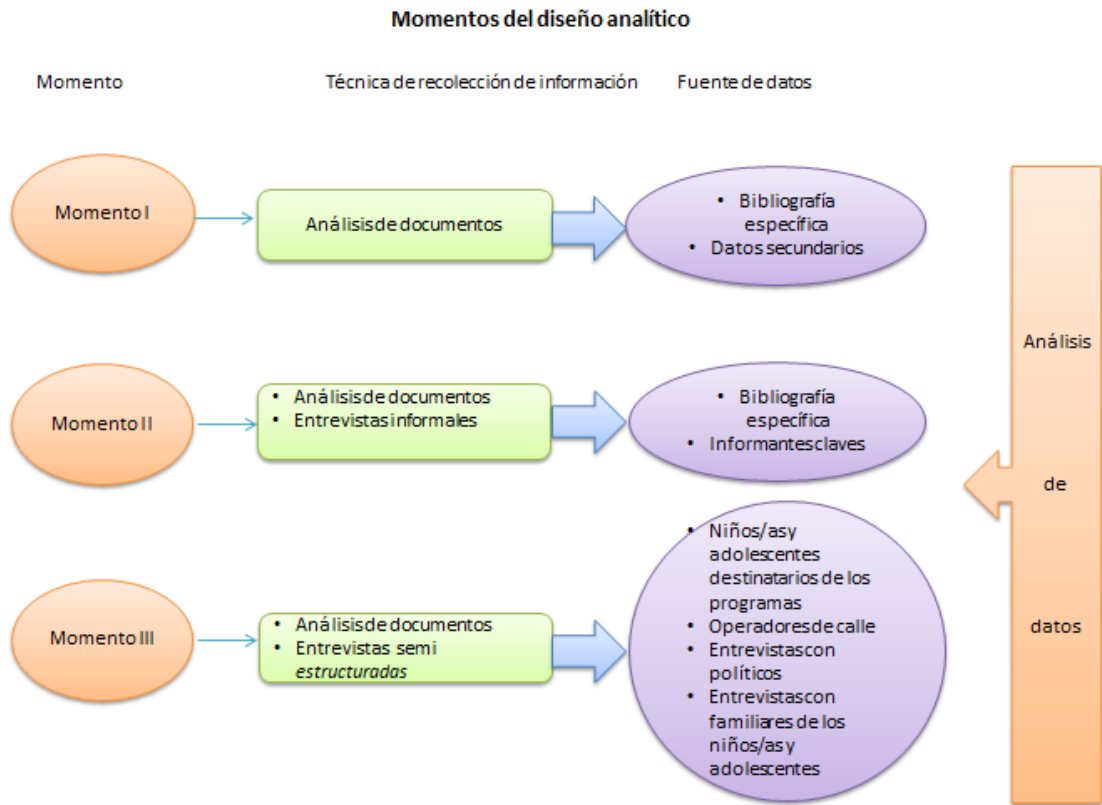
9.6 Momentos de diseño analítico

Tal como ya se ha manifestado en el apartado de enfoque metodológico, así como se ha demostrado en el diseño metodológico, lejos se encuentra de las pretensiones de este estudio - además de las posibilidades de la investigadora dadas las características de esta investigación - la idea de seguir algún recorrido en etapas o fases pre establecidas rígidamente para su desarrollo dadas además las características propias de la investigación cualitativa. Sin embargo, no se pretende echar al azar cuestiones fundamentales del diseño analítico, a fin de lo cual, se ha diseñado un esquema de momentos, que permitieron guiar el trabajo.

La idea de momentos, desarrollada por Maxwell (1996), plantea que en los distintos componentes del diseño analítico, ya se trate de las técnicas de recolección de información, el análisis de los documentos, el análisis de las entrevistas a los informantes, las fuentes de datos, las diferentes herramientas e insumos son utilizadas en vistas al proceso de análisis de datos que a la vez que es el objetivo final, es quién guía que interpela todo el proceso. En términos de Denzin (1994), a través de estos momentos presentados para el desarrollo del diseño analítico, el investigador, se transforma en un *bricoleur*, utilizando las diferentes herramientas del trabajo

metodológico desplegando las estrategias, métodos o materiales de acuerdo a la necesidad del estudio (Becker, 1989).

La idea de momentos (Cortazzo, 1985; Cortazzo y Schettini, 2015), frente a la de fases o etapas, involucra la posibilidad de interrelacionar las fuentes de información con las técnicas de recolección de datos, alternando de acuerdo a las necesidades planteadas por el trabajo de campo, el proceso análisis de datos mediante la decodificación y categorización.



Lo que muestra el cuadro, es que el proceso de análisis de los datos se estructura en base a distintos momentos en los cuales se va incorporando la información recogida por medio de las distintas técnicas, como así también las fuentes de datos primarios que son continuamente revisadas en el proceso de análisis de manera casi simultánea (Bosco Pinto, 1978; Fals Borda, 1977).

Apartado V Resultados y discusión



En el apartado IV se ha presentado la perspectiva metodológica que sustenta este estudio y el diseño metodológico de esta investigación. En este apartado se pretende presentar los resultados que ha arrojado la investigación y las discusiones suscitadas a partir de los hallazgos. Tal como se ha explicado en el capítulo metodológico, esta instancia es central en esta investigación, dado que estos datos producidos en la interacción con los sujetos, conforman los verdaderos textos que sostienen y dan fuerza a las preguntas de investigación y a las hipótesis de este estudio.

En esta presentación y análisis de los datos se recuperan las dimensiones planteadas en los objetivos y las preguntas de investigación y a partir de allí, se releen los documentos y retoman las entrevistas, revalorizando las palabras y las perspectivas de los actores a la luz de las categorías conceptuales y la teoría.

Este apartado, se encuentra estructurado en tres capítulos en los que se recuperan las categorías que guían este estudio.

En el primer capítulo, se responde a la pregunta acerca de las características de la política pública de niñez en La Plata y en base al análisis documental, las entrevistas a los/as funcionarios/as con cargos políticos y a los/as operadores/as del SPPIDNNA, se busca identificar a partir de las perspectivas de los diferentes actores involucrados la capacidad de dicha política para promover, proteger y restituir derechos vulnerados a los niños niñas y adolescentes particularmente en el caso de La Plata durante los años 2013 y 2015.

El segundo capítulo, busca conocer la implementación de la política pública, dando respuesta a la pregunta acerca de cómo son y en qué perspectiva teórico – metodológica se piensan las estrategias de intervención desarrolladas por los

operadores en el marco del SPPIDNNA⁴¹. Se espera identificar las percepciones de los diferentes actores sobre la capacidad de las estrategias de intervención de los/as profesionales para proteger y restituir derechos vulnerados a los niños, niñas y adolescentes.

Por último, en el tercer capítulo, se responderá a la pregunta acerca de cómo perciben los actores los cambios producidos por la política pública de niñez, en la situación de los niños, niñas y adolescentes con derechos vulnerados a partir de su percepción sobre los impactos, efectos y obstáculos encontrados en las intervenciones para la protección y restitución de derechos vulnerados.

El método de análisis de datos empleado, basado en la Teoría Fundamentada, tal como se ha desarrollado en el apartado metodológico, ha posibilitado la elaboración de categorías conceptuales en base a la información emergida de la codificación de los datos.

⁴¹ Sistema de Promoción y Protección Integral de los derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes

Capítulo 10: Caracterización y análisis del diseño de la Política Pública de Niñez desde la perspectiva de los diferentes actores

En este capítulo, se realizará una descripción pormenorizada de la política para el caso de La Plata en donde se expondrán y describirán los programas diseñados en el marco del SPPIDNNA, utilizando los documentos como fuentes de datos secundarios y las entrevistas con los actores involucrados acerca de la descripción del proceso de diseño de la misma.

10.1 El diseño de la estructura programática del SPPIDNNA en la Ciudad de La Plata

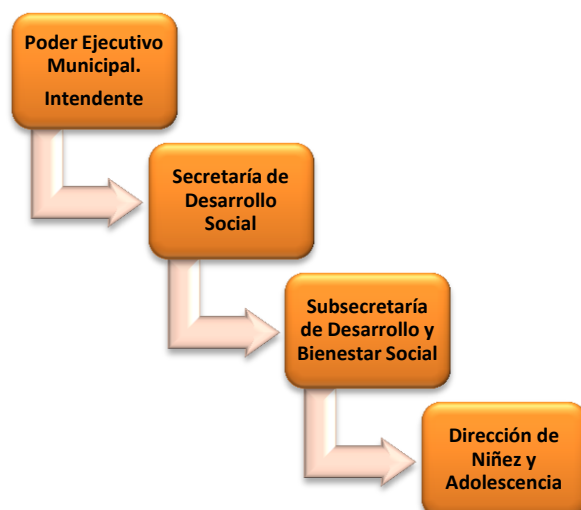
Todo el esquema de diseño de la Política Pública de Niñez descripto en el capítulo 3, presenta sus particularidades para el caso de la Ciudad de La Plata y puede ser conocido a partir del estudio de los documentos y de lo manifestado por los/as entrevistados/as.

Al indagar el modo en que la Política Pública se implementó en la Ciudad de La Plata, se puede encontrar en primer lugar, la firma del convenio por el cual el Municipio de La Plata se comprometió a la implementación de la Ley 13.298, hecho que resultaba de suma importancia en tanto dicho marco normativo, tal como ya ha sido mencionado, implicó la aceptación del nuevo paradigma que se supone superador de anteriores prácticas de intervención con relación a la niñez.

La firma del convenio ha implicado para el Municipio de La Plata asumir con el Estado Provincial las responsabilidades que la Ley 13.298 indica para los Estados Municipales que celebren dicho acto.

Particularmente en la Ciudad de La Plata, este acto vino a cumplir con uno de los compromisos adquiridos por quien entonces fuera Intendente Municipal, en el marco de su campaña como candidato a intendente de la Ciudad. Luego de su triunfo en noviembre de 2007 y su asunción en diciembre del mismo año, se comenzó a organizar lo que luego de la adhesión al convenio se llamó Dirección de Niñez y Adolescencia, que cumpliría los objetivos de los Servicios Locales y que venía a ocupar el lugar que durante la gestión política anterior tenía el Consejo del Menor y la Familia.

Diagrama 3: Organigrama de la Dirección de Niñez y Adolescencia



Es posible observar que con el cambio de paradigma, comenzaba a dejarse ver y hacerse notar incluso en el cambio de denominación de la institución. Con la implementación de la Ley 13.298, la gestión política Municipal mostraba intenciones de modificar el modelo de tratamiento y atención de la niñez en la Ciudad:

Lo que más nos interesa es que el Sistema Integral de Promoción y Protección de Derechos de niñas, niños y adolescentes funcione. Esta ciudad necesita cambios profundos en esa materia. La niñez se encuentra desprotegida y la Ley 13.298 brinda el insumo fundamental para revertir esta situación. La sociedad tiene que entender que los niños son sujetos de derechos y no objetos de las decisiones de los adultos. Siempre supimos que no sería fácil, pero siempre estuvimos dispuestos a trabajar duramente para lograrlo. Desde un principio supimos que contábamos con la voluntad política de las nuevas autoridades, ahora tenemos que construir con otros actores que son indispensables para la puesta en marcha de esta gran maquinaria. (Entrevista CP3)

Que a casi tres años de la sanción de la Ley 13.298 en este Municipio se le siguiera diciendo Consejo del Menor a un área que atendía a la niñez con derechos vulnerados era poco más que absurdo, y levantaba bastantes sospechas acerca de las formas de esa atención. Esperamos implementar la Ley más allá de la letra y los artículos. Tiene que llegar y afianzarse el cambio de paradigma, que insisto, es más que letras y artículos, es un modo de mirar la realidad de la niñez nuevo, mejor, basado en los derechos humanos (...). (Entrevista OP-AB2)

En cuanto a la modalidad de intervención, plasmada en la manera de implementar el sistema en la Municipalidad de La Plata, se diseñó específicamente un esquema programático que buscaba atacar una cantidad de frentes abiertos debido a la profundidad de las problemáticas que presentaban los niños, niñas y adolescentes de la ciudad. Durante largos años y a través de las diferentes gestiones políticas en el

municipio, la inexistencia de políticas y programas de atención a la niñez, habían producido un fuerte deterioro en la realidad de la niñez en la ciudad.

“Hace muchos años que no se pone en marcha ningún programa para la niñez, la situación es bastante compleja, está todo por hacer...” (Entrevista CP3)

Es importante aclarar que, en la búsqueda de datos e información acerca de las diferentes áreas programáticas, es posible encontrar que todos los integrantes de la Dirección de Niñez y Adolescencia (operadores/as, profesionales, técnicos/as, administrativos/as, asesores/as, etc.) conformaban la plataforma sobre la que se asentaba el sistema para su implementación. En términos de Lourau (2001), construían el momento singular de la Dirección de Niñez y Adolescencia. Estos/as actores tenían un papel fundamental e irremplazable: el de constituirse como quienes corporizaban por medio de sus prácticas concretas la letra de la ley, demostraban las falencias del sistema y concretamente, hacían posible su puesta en marcha. Con sus aportes, sus cuestionamientos y sus discusiones teóricas e ideológicas, sus posicionamientos éticos, teóricos y políticos, movilizaban las intervenciones hacia una perspectiva crítica que les ha permitido desarrollar críticamente su actividad y ampliar los márgenes de su relativa autonomía profesional (Pantanali, 2014; Guerra, 2004). El accionar técnico y militante de estos agentes quedará claro en los extractos de las entrevistas citados en adelante a fin de mostrar cómo era construida la *singularidad* de la institución (Lourau, 2001).

El esquema programático se articuló en torno a cuatro programas: a) el área de Atención de Casos en sede, b) el Área de Atención a niños niñas y adolescentes en Situación de Calle, c) el Área de línea telefónica gratuita 0-800 y d) el Área de Mesas Barriales

Síntesis del esquema programático implementado por la Dirección de Niñez y Adolescencia

Área de Atención de Casos en sede

- Realiza atención de casos de niños, niñas o adolescentes con derechos vulnerados que arriban a la Sede del Servicio Local. Atiende la denominada demanda espontánea.
- Destinatarios: público en general que quiera presentar un caso en el que niñas, niños y/o adolescentes se encuentren en situación de vulneración de derechos. Pueden ser los propios niños, niñas o adolescentes, sus familias o cualquier ciudadano, ya sea tenga o no algún vínculo familiar, personal o institucional con los damnificados.
- Objetivo: Realizar acciones para la restitución de los derechos vulnerados denunciados.

Área de Atención a niños, niñas y adolescentes en situación de calle

- Apunta a realizar acercamientos con la población infantil en situación de calle. Entablar contacto con los niños, niñas y adolescentes en el mismo ámbito en el que pasan la mayor parte del tiempo.
- Objetivos: revertir la situación de calle, establecer medidas especiales de protección de derechos, generar revinculación con referentes familiares o afectivos valiosos para los propios niños, niñas y adolescentes.
- Destinatarios: Niños, niñas y adolescentes en situación de calle.

Área de Línea telefónica gratuita 0-800

- Creada para recibir denuncias telefónicas sobre vulneración de derechos.
- Objetivos: Brindar asistencia las 24 hs. a las y los niñas, niños y adolescentes con derechos vulnerados que se comuniquen o atender denuncias de terceros acerca de la existencia de casos de vulneración de derechos.
- Destinatarios: niños, niñas y adolescentes con derechos vulnerados y ciudadanos y ciudadanas en general que quieran denunciar situaciones de vulneración de derechos.

Área de Mesas Barriales

- Su función es coordinar con las distintas instituciones barriales la realización de acciones de promoción y protección de derechos en territorio.
- Objetivos: Generar espacios y medidas de protección, promoción y restitución de derechos entre las diferentes instituciones barriales.
- Destinatarios: Instituciones públicas (escuelas, centros de salud, delegaciones municipales) y organizaciones de la sociedad civil con asiento en los barrios (sociedades de fomento, clubes, ONGs, comedores comunitarios, etc.)

Fuente: Elaboración propia en base a datos de los programas obtenidos en la Dirección de Niñez y Adolescencia.

10.2 Área de atención de casos en sede

Descripción y perspectiva de los operadores de los equipos técnicos y funcionarios o responsables políticos

Esta área se halla conformada por equipos técnicos abocados a la atención de la demanda espontánea a causa de la vulneración de derechos que se presentan en la sede del Servicio Local. Los casos llegan a la Dirección de Niñez presentados por los propios niños, niñas o adolescentes damnificados, por sus padres o familiares, por instituciones co-responsables en la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes como por ejemplo escuelas, hospitales, unidades sanitarias, etc. y también por vecinos/as de la ciudad que hubieran tomado conocimiento de alguna

situación de vulneración. Cada caso es recibido por un equipo técnico profesional que, luego de escuchar la problemática, traducirla y decodificarla en *clave de derechos*⁴², confecciona un legajo con los datos existentes y se aboca al análisis de la situación desde una perspectiva interdisciplinaria para plantear las estrategias de intervención de acuerdo con las características del caso.

Es esperable que cada caso sea intervenido en orden de revertir las situaciones en las que se presentan derechos vulnerados, sin embargo, según los/las informantes esto no siempre resulta sencillo y en muchos casos tampoco es posible:

“Tenemos casos terribles, situaciones aberrantes, los pibes caen acá por pobres, el derecho a la vida digna lo tienen vulnerado desde el momento mismo del nacimiento! Con mis compañeras nos morimos de tristeza, no tenemos qué hacer. Los recursos no nos alcanzan para dar respuesta a este espanto...” (Entrevista OP-P1)

“Cómo podemos restituir derechos a los chicos si los padres son vulnerados al igual que ellos. La jueza dice que la madre es vulneradora, ¡Es una locura! Esa mujer está destrozada desde hace años... No es posible desde este lugar, nos excede, queda en evidencia que el problema es más profundo.” (Entrevista OP-TS4)

“El mal trato físico que sufren los niños es la cara visible del maltrato que padecen por la pobreza, el abandono, la marginalidad y la exclusión.” (Entrevista OP-P2)

Se hace visible, entre los/las profesionales de los equipos técnicos que se encuentran con problemas más profundos y que al traducir la historia de cada caso en clave de derechos, la conflictiva siempre cruza la línea de la vulnerabilidad de los derechos de la niñez estrictamente, dado que son las familias las que en general se encuentran atravesadas por la pobreza y eso parece reproducirse hacia sus hijos directamente.

Los registros existentes en la Dirección de Niñez y Adolescencia, demuestran que pasados alrededor de tres años de la firma del Convenio y la apertura del Servicio Local de Niñez, cuenta con una base de datos que muestra que solo dos equipos técnicos,

⁴² Se llama decodificación en clave de derechos a la enumeración taxativa de derechos vulnerados que se puede realizar luego de desentrañar un caso determinado. Muchas veces, en los relatos de los sujetos con derechos vulnerados, no aparecen claramente identificados los derechos tal y como lo están en la normativa, sino, más bien, lo que aparece es la descripción de una situación problemática. Ese relato, puede ser decodificado en clave de derechos para establecer cuáles son los derechos que efectivamente se encuentran vulnerados. Esta evaluación y decodificación se realiza para cada caso, a fin de establecer las fortalezas y debilidades halladas en cada situación para determinar los insumos o fortalezas con que se cuenta para la intervención y aquellos que plantean debilidades, por lo que debe trabajarse en su restitución. Esta mirada permite una visión holística y compleja de la realidad del niño.

integrados por tres profesionales cada uno, debe ocuparse de la atención de 1954 casos ya ingresados más la demanda espontánea cotidiana que promedia los 5 a 7 casos diarios⁴³. Frente a esta situación, el equipo directivo de la Dirección de Niñez, con el aval del Secretario de Desarrollo Social Municipal, decidió abrir tres Servicios Locales de Promoción y Protección de Derechos - que si bien cuentan con autonomía para las intervenciones, se encuentran coordinados por la Sede Central del Servicio Local - en diferentes barrios guiados por los siguientes criterios: a) las zonas de mayor demanda de acuerdo con los datos estadísticos elaborados en base a los casos ya ingresados, y b) los lugares de más difícil acceso por distancia. Sobre la base de estos criterios se abrieron los servicios de los barrios de Villa Elvira, Altos de San Lorenzo y Lisandro Olmos, con un equipo técnico cada uno. Los diferentes equipos son coordinados por un grupo de profesionales experimentados y capacitados con la misión de monitorear y brindar apoyo a los nuevos profesionales, pero las malas condiciones de trabajo (sin espacio físico adecuado, sin insumos básicos como teléfono, movilidad, etc. y con sueldos por debajo del salario mínimo vital y móvil por 36 horas de trabajo semanales) han hecho sumamente difícil sostener los equipos funcionando y han tenido un altísimo nivel de rotación, lo que dificultó el seguimiento y tratamiento de los casos. En este sentido los/as técnicos/as afirmaban en las entrevistas:

“No es que no queramos trabajar, el problema es que la tarea es muy dura y por sueldos tan bajos es muy difícil. Además no tenemos con qué intervenir, nos faltan recursos básicos, hay cosas que se resolverían con solo un llamado por teléfono y no lo podemos hacer...” (Entrevista OP-P1)

“Necesito trasladar a una chica al hospital a ver a su bebé y no tengo en qué. Y si no va a visitarlo empieza a hinchar la asesora con que lo quiere abandonar ¡es muy injusto! Y del hospital apuran al Municipio y desde la sede del Municipio le tiran la pelota al hospital... ¡Esto es imposible! (Entrevista OP-TS3)

“Yo pensé en renunciar porque no me da la conciencia para decirle a la gente que no puedo resolver una pavada como garantizar que al nene le den la leche deslactosada, (...) además de una pavada es vital para el pibe que no puede tomar otra leche ¿Qué

⁴³ Es necesario aclarar que no todas las entrevistas realizadas con quienes llegaban a la dirección se convertían en casos, sino que muchas veces solo requerían algún asesoramiento menor o derivación hacia otra área. No obstante eso, requería de los operadores un trabajo de escucha, interpretación y atención que demandaba tiempo.

es lo que no entienden los que tienen que dar el OK?!. Es una vergüenza, siento que reproduzco cierta inmoralidad, por eso me voy...” (Entrevista OP-P2)

Con el paso del tiempo, los/as profesionales de los equipos técnicos, a partir de las dificultades encontradas para llevar adelante su trabajo, han comenzado a cuestionar y discutir la verdadera dimensión del compromiso de la gestión política del Municipio con los derechos de la niñez:

“...Abrieron los servicios para cumplir, eso es obvio, porque no esperarán que en estas condiciones podamos resolver algún caso o restituir derechos (...).” (Entrevista OP-TS4)

“Yo cada vez dudo más de cuál es la intencionalidad del Municipio respecto del tema de la niñez, si realmente les importa no puede ser que nos hagan trabajar sin ninguna respuesta para dar, estamos solo para poner la cara en los barrios y que, ¿mentirle a la gente? Eso es imposible, hay que construir de otra manera, un día no nos van a dejar entrar al barrio, la gente piensa que los que mentimos somos nosotros.” (Entrevista OP-TS1)

Estas apreciaciones entran en contradicción con lo manifestado por los/as funcionarios/as políticos quienes expresaban:

“Los problemas políticos y gremiales con los empleados y operadores fueron desde el principio y siguen siendo muy difíciles de manejar. Desde la gestión política entendemos los planteos que hacen, pero el Municipio pasa momentos económicos muy acuciantes y eso no lo entiende nadie (...) Nosotros asumimos que vamos a ir imputando presupuesto en la medida en que vaya poniéndose en marcha el sistema y que veamos resultados y además que no vamos a usarlo para pagar salarios” (Entrevista CP2)

“Y por otro lado, a las dificultades de los operadores tanto de calle, como políticos como mi caso y de rangos superiores e inferiores, para dar viabilidad política al sistema nos faltan otros elementos.(...) El Sistema de Promoción y Protección, necesita de acciones coordinadas, y desde que se implementó, está tironeado por diferentes actores políticos y gremiales que se disputan los programas, los puestos de trabajo y hasta lo pibes mismos. Las distintas áreas del Municipio que se disputan el presupuesto. No tenés idea lo que es. (...) No veo que vaya a cambiar, siempre va a ser algo intrincado, denso, no es fácil, los diferentes actores pensamos cosas distintas del Sistema, no tenemos acuerdos mínimos! Es muy difícil! Todos piden y piden más en nombre de los niños y yo entiendo las necesidades, pero es difícil repartir en la pobreza” (Entrevista CP3)

Queda evidenciado que existen problemas de viabilidad para el funcionamiento del sistema que son de carácter múltiple y se encuentran conformados no solo por la complejidad de las problemáticas de los niños, niñas y adolescentes, sino también por

razones ligadas al análisis de las profesiones en su efectivo ejercicio, lo que agrega un conjunto de determinaciones y mediaciones en el trabajo profesional en el que se establecen relaciones entre sujetos sociales diversos que condicionan el proceso de trabajo cotidiano y direccionan el significado social de las prácticas con incidencias en la configuración *técnico-profesional* (Iamamoto, 2007).

10.3 Área de atención de niños y adolescentes en situación de calle

Descripción y perspectiva de los/as operadores/as de los equipos técnicos

Esta área fue creada con la misión de intervenir y trabajar con los niños y niñas que teniendo o no hogar, transitan gran parte de su tiempo por la calle, durmiendo en las plazas, en algunos casos cometiendo hechos ilícitos lo que les ha generado conflictos con la ley penal, etc.

El Servicio Local de La Plata, diseñó un protocolo en el que se establecieron diferentes momentos en el proceso de abordaje de los casos de niños, niñas y adolescentes en situación de calle:

Momento I: Búsqueda y ubicación de los niños, niñas y adolescentes que se encuentran en la calle. Establecimiento de contacto y diálogo con ellos y sus familias, en caso de que existieran.

Momento II: Identificación y búsqueda de anteriores ingresos al sistema, anteriores estrategias de intervención en organismos provinciales (Secretaría de Niñez y Adolescencia, casa de abrigo, hogares, hospitales, etc.)

Momento III: Evaluación del caso a cargo de profesionales (médicos, psicólogos, trabajadores sociales), quienes realizan un diagnóstico en *clave de derechos*.

Momento IV: Diseño de estrategias para la restitución de derechos vulnerados y desarrollo de una estrategia transversal a todos estos momentos basada en la realización de actividades con los niños en los lugares en los que se encontraran – calle, plazas, edificios públicos, etc. - .

De acuerdo con las entrevistas realizadas a los/as coordinadores/as y organizadores/as de estas actividades innovadoras con respecto a la atención de los niños y niñas en situación de calle, el objetivo es por un lado mostrar a los propios niños y niñas que estaban siendo considerados por un ente gubernamental en el marco de la política

pública de niñez que intentaba romper con la lógica punitiva y represiva con la que en general eran tratados/as por la policía. Y por otro, que el trabajo en talleres organizado en las plazas al aire libre y al paso de los transeúntes los mostrara a la comunidad en general como niños, niñas y adolescentes con necesidad y capacidad de jugar y no como sujetos peligrosos.

En este sentido decían:

“Es notable como la gente pasa y los mira, los ve jugando en el taller de armado y construcción de juguetes y se quedan enganchados... es notable, pasan y se quedan mirando. El otro día unos pibes universitarios que estaban estudiando en la Plaza Moreno, se prendieron y armaron un partidito de fútbol.

Es necesario que la gente los vea como lo que son: pibes, chicos que viven solos, que están tirados, que sufren los peligros de la calle. Es conmovedor si los pueden ver de otra manera, inmediatamente el trato es diferente. Hay que generar en la sociedad una mirada diferente sobre estos pibes.” (Entrevista OP-S1)

“Lo que buscamos y en parte hemos logrado es darles un encuadre: en los talleres de la plaza, no se fuma, ni se aspira la bolsita, les cambiamos la leche y el sándwich por la bolsa, no se pueden pegar, ni insultar y mucho menos venir armados, (cosa que nos pasó y nos tuvimos que poner firmes). Al principio protestan, pero después entienden que ese mejor ambiente les gusta y lo disfrutan mucho, les enseñamos a que se dejen cuidar. Están acostumbrados a la soledad, a tener que defenderse solos, tienen que aprender a dejarse cuidar antes de poder pensar una estrategia de intervención más de fondo para ellos. De lo contrario están condenadas al fracaso todas las ideas que se nos ocurran para trabajar con estos pibes.” (Entrevista OP-TS3)

Lo que se hace evidente aquí es el modo en que las intervenciones buscan demostrar que la situación de calle es una forma particular de experimentar otras dimensiones de la niñez y la adolescencia (Pojomovsky, 2008) y que este programa respondía a la necesidad del abordaje integral de los vínculos familiares no focalizados solamente en los niños, sino ampliados a las familias en los modos en que esta existiera, pero considerando la mirada del niño sobre su entorno sin intentar restituir *ortopédicamente* (Kessler, 2008) familias que se encuentran marcadas por situaciones traumáticas, sino, pensando políticas vinculares de nuevos tipos.

Esta área trabaja con una estrecha vinculación con el área de atención de casos en sede con la que ejecuta acciones de manera coordinada.

10.4 Área de 0-800

Descripción y perspectiva de los/as operadores/as telefónicos

Esta área ha sido creada para recibir denuncias telefónicas sobre vulneración de derechos de niños y adolescentes o pedidos de ayuda. La línea debe funcionar las 24 horas y cuenta con un protocolo de procedimiento que es indicativo de los pasos a seguir luego de recibida una llamada. En primer lugar se debe establecer un criterio de urgencia que permita determinar el procedimiento a seguir en función de la naturaleza del caso: si se lo derivará a un equipo de atención en sede, si debe ser atendido por los operadores de calle o si la problemática excede el ámbito municipal y debe ser derivada a algún organismo provincial. Luego de determinado el criterio de urgencia, debe ser tratado de acuerdo con el procedimiento de los demás casos. La intencionalidad de la línea 0-800 radica en la importancia de que las personas de la comunidad, inclusive los niños mismos puedan comunicarse durante todo el día y por otro lado, permite a la Dirección de Niñez y Adolescencia un monitoreo más exhaustivo de la situación de la niñez en la Ciudad. En las entrevistas, las y los operadores manifestaron:

“Recibimos muchos llamados sobre todo de los vecinos que ven a los niños en la calle, cuando son muy pequeños y están solos sobre todo de noche; pero noto que falta sensibilidad, tal vez uno de los problemas es que la gente cree que por llamar simplemente, ya han cumplido y no tienen más nada que hacer (...) muchas veces ese es uno de los problemas con que nos encontramos: la gente exige respuestas que no podemos dar. Revertir situaciones de vulnerabilidad exige un trabajo muy minucioso y es a largo plazo, pero los vecinos creen que llaman al 112 de telefónica.” (Entrevista OP-AB3)

Si bien la ciudadanía se ha apropiado de las herramientas y recursos que el SPPIDNNA ha creado, los utiliza y se realizan denuncias, ese involucramiento tiende a ser más bien de tipo formal, y termina con la realización del acto de denunciar sin que exista algún involucramiento de otro tipo con la problemática de la niñez, incluso cuando se trata de actores que están obligados por la Ley a involucrarse corresponsablemente con la niñez como es el caso de los y las docentes o médicos y personal de los equipos de salud:

“Es necesario reforzar el concepto de corresponsabilidad que es tan claro en la Ley. Algunas veces llaman de las escuelas para denunciar que un niño dejó de asistir o que llegó golpeado a la escuela. Hay que realizar capacitaciones para que sepan como proceder: que deben denunciar la violencia, que deben realizar intervenciones en contra de la deserción (...) desde que está el 0800, todos creen que se pueden desentender de sus obligaciones con solo denunciar y no es así, justamente la ley

prevé lo contrario, para eso es necesario capacitación y concientización.” (Entrevista OP-TS4)

La corresponsabilidad, es un principio fundado en la Convención de los Derechos del Niño y retomado por la Ley 13298 que extiende las responsabilidades en el cumplimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes al Estado, las familias y a todos los miembros de la comunidad en general, pero particularmente a aquellos que trabajen en el marco de instituciones en que los niños, niñas y adolescentes son actores principales - escuelas, centros de infancia, servicios sanitarios - como garantes de dicho cumplimiento⁴⁴.

“Lo más conmovedor es cuando llaman los propios chicos: es muy duro no tener respuesta para darles... La mayoría de las veces les decimos que vayan a la Casa de Abrigo del Servicio Zonal⁴⁵, pero a veces ni les abren la puerta. Lo que hay que entender es que si abrís una ventana a la comunidad, como es el 0800, tenés que tener estructura para dar respuestas.” (Entrevista OP-AB3)

El fragmento de la entrevista, muestra las dificultades para que el Sistema de Promoción y Protección Integral de Derechos, funcione como un conjunto de elementos interactuantes entre sí, lo cual es fundamental para su desarrollo como para el de cualquier sistema lo que además tiene consecuencias no deseadas para los niños, niñas y adolescentes, para los operadores y para la comunidad en general.

10.5 Área de mesas barriales

Descripción y perspectiva de los/as coordinadores/as y los participantes de las mesas barriales

La función de esta área es coordinar con las diferentes instituciones barriales acciones conjuntas tendientes a la contención de los niños y jóvenes en los barrios, intentando

⁴⁴ El principio de corresponsabilidad, se encuentra establecido en el Artículo 5 de la Convención de los Derechos del Niño y versa que: “Los Estados Partes respetarán las responsabilidades, los deberes y los derechos de los padres o, en su caso, de los miembros de la familia ampliada o de la comunidad, según establezca la costumbre local, de los tutores u otras personas encargadas del niños de impartirle, en consonancia con la evolución de sus facultades, dirección y orientación apropiadas para que el niño ejerza los derechos reconocidos en la presente Convención”

⁴⁵ La Casa de Abrigo es una institución de la Subsecretaría de Niñez y Adolescencia de la Provincia de Buenos Aires situada en la calle 72 y 115 de La Plata, que depende del Ministerio de Desarrollo Humano. Allí los niños pueden pasar la noche, o cumplir con las medidas de protección excepcionales de abrigo previstas en los arts. 35.3 y 35.4 del Decreto 300/05, que reglamenta la Ley 13298. Es de régimen abierto por lo que los niños pueden entrar y salir de ella cuando quieren.

evitar su expulsión hacia el centro de la ciudad, dónde los peligros son siempre mayores. El objetivo de las mesas barriales es generar en el entramado institucional de la comunidad barrial la idea de *co-responsabilidad* prevista en la ley, que plantea que todos los actores y sujetos sociales son responsables en alguna medida de la protección de la niñez.

El programa consta de la realización de reuniones o encuentros formales con las instituciones de los barrios, en las que se propone que el accionar político en relación con la niñez sea activo, es decir, que cada institución barrial, dotada de una intencionalidad política en sus objetivos, en su quehacer y en sus intervenciones, priorice por sobre todo la protección de la niñez en los barrios por medio de acciones coordinadas con las otras instituciones. El objetivo del armado de las mesas barriales tiene como premisa la idea de que es necesario *empoderar* y reforzar democráticamente a las instituciones barriales —por medio de capacitación, de capacidad organizativa y de decisión dentro del marco de la Ley 13.298—, a fin de que sus intervenciones sean más eficaces en términos de lo previsto en dicha ley. Además buscan modificar o remover antiguas prácticas que, por encontrarse arraigadas en el quehacer cotidiano y reiteradas a lo largo de los años sin posibilidades de reflexión debido a la urgencia de las demandas, han quedado *desajustadas a derecho* en el marco de la ley.

La idea central de este programa, se basa en el sostenimiento del barrio como espacio de relación e interacción social asociada a la noción de espacio público local. El barrio desde esta perspectiva, constituye el espacio público más inmediato y primer encuentro público al abrirse la puerta de lo privado (Rabotnikof, 2003), representa además, el *locus* (Saraví, 2004) donde tienen lugar los encuentros: la esquina, la plaza, la puerta de un club o de la escuela, son espacios públicos en los que el barrio se manifiesta y por lo tanto, donde se manifiestan también los climas de seguridad o inseguridad, de violencia o de amistad, de reconocimiento mutuo o de indiferencia que predominan en cada espacio barrial. De esa manera, la intencionalidad de las mesas barriales, está centrada en pensar esos espacios junto con los actores locales, reconsiderarlos y en tal caso reconstruirlos en clave de derechos de los niños, niñas y adolescentes, teniendo como premisa que ya sea que las relaciones barriales se basen el conflicto o en la cordialidad, en la indiferencia o en la cooperación, el barrio,

siempre constituye un espacio de prácticas socio – culturales conocidas para los sujetos involucrados. Mayol (1999) plantea que por definición, el barrio es casi un dominio del entorno social dado que representa para los usuarios una porción conocida del espacio urbano en el que sabe que es reconocido.

“Lo importante es que la gente de las instituciones barriales por un lado entienda que ahora en La Plata se trabaja desde la 13298; por otro, que sienta todo el apoyo de la Dirección para emprender acciones de promoción y protección de los niños en los barrios.”(Entrevista CP4)

“Uno de los problemas con los que más nos encontramos en el armado de las mesas barriales es que la gente de las instituciones siente que se les está quitando su poder, que no tenemos por qué venir a decirles cómo tienen que trabajar, porque ellos hace años trabajan así, y con eso es muy difícil luchar. Es toda una pelea cotidiana. Hay que tener mucha presencia en el barrio, acompañar a la gente y tener paciencia (...), las internas barriales son un capítulo aparte, las instituciones en muchos casos se niegan a articular para trabajar, pero bueno, es nuestro desafío, la ley lo dice claramente: lo que debe primar es el interés superior del niño. Es ley, no es una opción.” (Entrevista OP-A1)

“Algo que estamos trabajando fuertemente es el tema del prejuicio con relación a los niños. Las comunidades barriales tienden más a expulsarlos que a contenerlos en el barrio, y una vez que cruzaron la circunvalación, chau, se pierden del todo y no vuelven más. Estamos trabajando muy duro en la idea de que la responsabilidad de los niños es de todos y que los pibes no son un problema para secarse de encima.” (Entrevista OP-TS3)

En el acto de lanzamiento⁴⁶ del Programa de Mesas Barriales, en el mes de junio de 2008, quien fuera Ministro de Desarrollo Humano de la Provincia de Buenos Aires, el Licenciado Daniel Arroyo, manifestaba a los operadores presentes en su discurso que:

“... Solo con la participación popular de las organizaciones de base, lograremos dar la importancia que el problema de la niñez merece. Las instituciones barriales son el eje fundamental del sistema. La democracia reclama que se trabaje con ellas.”

Se esperaba que las organizaciones barriales asumieran su potencial y trabajaran desde ese lugar:

“Durante las primeras reuniones trabajamos con la gente en las mesas desde tres preguntas disparadoras: ¿Quiénes somos? ¿Qué hacemos? y ¿Qué necesitamos? Eso nos permite reflexionar acerca de las potencialidades de cada institución barrial y fijar prioridades de trabajo.” (Entrevista OP-A1)

⁴⁶ En el mes de Junio de 2008, el Ministerio de Desarrollo Humano de la Provincia de Buenos Aires organizó un acto con el fin de dar inicio al programa de mesas barriales al que fueron invitados todos los operadores de los Servicios Locales y Zonales de la Provincia de Buenos Aires. El acto fue encabezado por quien fuera Ministro, Licenciado Daniel Arroyo.

Entre los hallazgos encontrados, se pudo ver que el ánimo y la voluntad de participación y compromiso que se generaba entre las comunidades barriales, era interpretado por los/as coordinadores/as con cierta preocupación y desconfianza por no saber cómo sería la continuidad del programa:

“Un problema que creo que vamos a tener va a ser cuando las disputas de poder entre las organizaciones se transformen en unidad entre ellas y demandas hacia el Municipio. Como operadores municipales estamos armando una bomba que le va a explotar en las manos a la Dirección de Niñez o al Intendente.” (Entrevista OP-TS4)

“Es necesario que la gestión política tanto de la Dirección de Niñez como de la Secretaría de Desarrollo Social del Municipio entiendan que no se puede jugar con el trabajo de las organizaciones barriales. Están poniendo el carro adelante del caballo, se está generando una movida para la que no parece haber estructura de trabajo por parte de la Municipalidad. ¿Qué vamos a hacer después? No podemos defraudar la confianza construida con la gente.” (Entrevista OP-S1)

Al respecto, es pertinente retomar los planteos de Iamamoto (2007) en donde se enfrenta a las posiciones que mimetizan a las políticas sociales con el ejercicio de las diferentes disciplinas, en tanto plantea que existen entre ambas, unas distancias, que si bien no son insalvables, por lo menos son fuertemente contradictorias y posicionan a los/as operadores/as en lugares complejos para la acción entre el quehacer ético del profesional y las posibilidades gestionadas en el orden político en ámbitos a los que los/as operadores/as no acceden. Como si de algún modo, la dimensión ético política del quehacer profesional, que debiera reflejarse en las acciones, se encontrara escindido (Montaño, 1997).

Por estas razones el programa ha tenido dificultades para sostenerse en el tiempo y se ha generado malestar entre las instituciones barriales y el Servicio Local, así como también entre algunos/as operadores/as y coordinadores/as y el propio Municipio, lo que hizo correr el eje de trabajo que debía estar centrado en el fortalecimiento de la territorialidad para la implementación de la política pública de niñez, hacia las internas institucionales.

Capítulo 11: Implementación de la política y estrategias de intervención desde la perspectiva de los distintos actores

Luego de haber presentado en el capítulo anterior el esquema programático específico diseñado para el caso de La Plata, en este capítulo se presentarán los hallazgos respecto de las estrategias llevadas a cabo por los/as operadores/as en la fase de implementación de los programas en el marco de la política. Lo que aquí se busca profundizar, es en el proceso de implementación de la política y en el diseño teórico-metodológico de las estrategias de los operadores para la protección y restitución de derechos de los niños, niñas y adolescentes desde la perspectiva de los/as propios/as operadores/as, de los y las funcionarios/as con cargos políticos y de los niños, niñas y adolescentes y sus familias, dado que dichas perspectivas, pueden dar cuenta de la capacidad de las estrategias para proteger y restituir derechos a los niños, niñas y adolescentes.

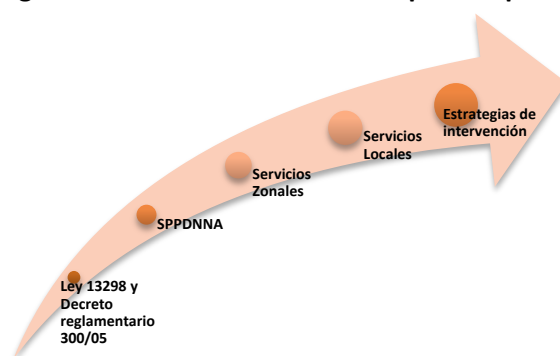
La idea que subyace es que el desarrollo de las estrategias, constituye un momento crucial para el proceso de implementación de la política, dado que cristaliza, da sentido y de alguna manera, pone a prueba todo el diseño y se encuentra en manos de los distintos actores que conforman el sistema y le imprimen un modo particular de desarrollarse.

Subirats (1992: 129) plantea que si se mirara la perspectiva *de arriba hacia abajo*, entonces se podría entender y considerar a los operadores del nivel más bajo, a aquellos que forman en muchos casos *la epidermis de contacto entre administración y sociedad*, como quienes dentro de la estructura administrativa cuentan con la porción de poder más pequeña, encontrándose sometidos a un estricto control desde los distintos eslabones jerárquicos, cuando de hecho se ha demostrado lo que Lipsky (1980) ha denominado *street level bureaucracy* - ligado sobre todo a lo que sería la provisión de servicios por parte de la Administración - mantiene un alto grado de discrecionalidad en el ejercicio de sus funciones sobre lo cual la capacidad de control de la estructura jerárquica es relativamente reducida.

En el planteo de este trabajo, se busca romper, tal como plantea Subirats con la mirada de arriba hacia abajo, para lograr poner en tensión las posibilidades operativas de los/as diferentes actores intermediadores/as entre la administración y el contacto cotidiano con los actores usuarios de la política social.

La idea del street level bureaucracy (Lipsky, 2010; Meyers & Vorsanger, 2003; Standford, 2000) cobra fuerza y relevancia para pensar y discutir por un lado las posibilidades de los niveles superiores de la estructura administrativa de ejercer control sobre los niveles inferiores (Mayntz, 1987) e introducir algunos cuestionamientos, en el sentido de interpretar y analizar por otro, las posibilidades de autonomía relativa (Guerra, 2004; Iamamoto, 2007) que tienen los agentes de niveles inferiores y la utilización que hacen de ella para aumentar los niveles de eficacia de la política, dado que conocen tanto las dificultades y obstáculos como las posibilidades que se hayan en los espacios de aplicación de la política.

Figura 11: Niveles programáticos institucionales de la política pública de niñez



Fuente: Elaboración propia en base a resultados obtenidos en el análisis de las entrevistas

Tal como lo muestra el gráfico, las estrategias de intervención se encuentran en el último momento del diseño de la política y allí es donde se desarrollan las estrategias de los/as operadores/as donde, tal como plantea Iamamoto (2007) se diluye y oscurece la visibilidad de las particularidades de las intervenciones que encarnan un carácter contradictorio entre la política social y la autonomía relativa de los profesionales para imprimir cierta dirección a su actividad.

En ese sentido, se entiende que todos los actores que intervienen en el proceso son actores sociales, políticos e ideológicos estratégicos para la implementación de la

política. En ese sentido, es que se ha puesto tanto interés en centrar el análisis desde las perspectivas de los propios actores, por considerarlos fundamentales en el proceso de implementación dado que permiten conocer los diferentes niveles de discrecionalidad y autonomía que tienen los operadores que implementan las políticas públicas (Tummers y Bekkers, 2014).

Para conocer dichas perspectivas, se han tomado en cuenta los discursos de todos los actores en las entrevistas y se analizan a continuación.

11.1 Acerca de la perspectiva de los operadores de calle sobre la construcción del espacio de intervención y de las estrategias de intervención desde la perspectiva de derechos



En cuanto a la perspectiva de los/as operadores/as de calle que se ocupan del trabajo con los niños y adolescentes que se encuentran en situación de calle, merecen especial atención dado que su labor requiere de una especificidad particular. Estos/as operadores/as, realizaban un trabajo de alto nivel de compromiso con la implementación del SPPIDNNA, ligada en algunos casos a cierta trayectoria de militancia política previa a su inclusión en la Dirección de Niñez y Adolescencia, pero además, construida a partir de la capacitación en el marco del sistema, lo que les ha dado, mayores márgenes de autonomía relativa (Rozas, Gabrinetti, Calvo y Campagna, 2015; Oliva, Pérez y Mallardi, 2011) en el diseño y construcción de estrategias de intervención que adquieren la forma de tácticas operativas en perspectiva de derechos (Gaitán, 2006; Mosquera Valverde, 2008; Tuñón y Gonzáles, 2013; Marco Navarro, 2010) entendiendo que desde dicho enfoque la situación inicial está marcada por el incumplimiento y no acceso al ejercicio de derechos de las niñas, niños y adolescentes.

En esta perspectiva, los/as operadores/as se posicionaban frente al municipio desde un lugar enfático para efectuar los reclamos y pedidos de condiciones de trabajo y posibilidades de intervenir - materiales, espacio físico, recursos para la intervención, etc. - hacia la institución y manifestaban:

“Que Bruera [Intendente Municipal de ese momento] se haga cargo, si firmó el convenio me imagino que sabrá que no era solo para salir en una foto, ahora tiene que trabajar para poder implementar el sistema. Esto es política, nadie le va a regalar nada, tiene que gestionar, dándoles a los chicos facturas en la plaza no vamos a restituirles sus derechos!” (Entrevista OP-TS1)

“La postura de S. [Director de la Dirección de Niñez] es ingenua, necesitamos respuestas del municipio para trabajar con los pibes que están en la calle. ¿O no se da cuenta de que siguen pasando hambre y frío? Es necesario reclamar al Municipio lo que se comprometió a hacer con la firma del convenio, si no es más perverso que la gestión anterior.” (Entrevista OP-TS3)

“Los que les damos la cara a los pibes somos nosotros, y los que les vemos sus caras de frío, hambre y cómo les pega el poxi⁴⁷ que aspiran, también... Si no se ponen a gestionar política con Provincia, con la policía, con educación y si ni al interior del propio Municipio se ponen de acuerdo en la importancia de implementar el sistema, esto es una escenografía.” (Entrevista OP-TS4)

Es posible analizar las intervenciones de los/as profesionales desde la caracterización que realiza Margarita Rozas (2016) cuando plantea que estas se desenvuelven en un campo conformado por los distintos grados de conflictividad de la realidad y que por lo tanto, son procesos entramados en esa dinámica compleja conformada por los distintos modos en que son entendidos dichos procesos y además por las posibilidades de intercambio con otros agentes profesionales y sujetos sociales.

Además, desde la perspectiva de derechos, se entiende que a partir de determinada mirada de lo social es posible configurar un diagnóstico e interpretación de la situación en la que se busca intervenir, fundamentado en teorías, modelos explicativos, ideologías, etc., que permiten interpretar la situación inicial y construir los problemas visualizando a los sujetos afectados por ellos, a la vez que se establece una metodología sobre cómo enfrentarlos. El modo de concebir lo social conlleva una

⁴⁷ Poxi es el modo de llamarle al Poxirrán, nombre comercial otorgado al pegamento a base de sustancias derivadas del petróleo que los niños, niñas y adolescentes utilizan para drogarse. Por ser de bajo costo, es fácil de obtener y a pesar de que su venta está prohibida a menores de 16 años, o bien la medida no se cumple, o los menores de dicha edad consigue quién lo haga por ellos y finalmente lo obtienen.

forma de comprender las situaciones o problemas sociales y de concebir a los sujetos afectados, siendo esto determinante de los modos de vinculación y acción frente a dichos sujetos (Oliva, 2007; Valverde Mosquera, 2008).

Oliva (2007), plantea que para comprender y desentrañar el desarrollo de las estrategias de intervención profesional, es preciso partir del análisis de los recursos como condiciones objetivas que determinan las prácticas profesionales y por su parte Pantanali (2014) agrega que las condiciones de trabajo y los recursos con que cuentan los/as profesionales determinan las posibilidades y límites de la intervención profesional en cuanto a las posibilidades de modificar las condiciones de existencia de los sujetos perceptores de las políticas.

Los operadores de la Dirección de Niñez, sostuvieron extensas jornadas de protesta contra el municipio que consistían en la toma⁴⁸ del lugar de trabajo, retención de tareas y marchas bajo el lema *“sin derechos de los trabajadores no hay derechos para los niños”* en referencia a la imposibilidad de trabajar en pos de la restitución de derechos de los niños, niñas y adolescentes y de generar estrategias de intervención sin tener garantizadas las propias condiciones laborales:

“No se puede dar lo que no se tiene. Cobramos sueldos de hambre con responsabilidades altísimas y trabajando en peligro. ¿Qué se espera de nosotros?”
(OP-TS2)

Algunos operadores que manifestaban provenir de un sector militante⁴⁹ que había cooperado para que Bruera llegara a ser Intendente se mostraban más comprensivos

⁴⁸ Con toma, se hace referencia a la ocupación del espacio laboral - institucional por parte de los empleados, lo que impide que la institución funcione normalmente prestando los servicios habituales. Es una modalidad de huelga con concurrencia al lugar de trabajo, un modo de protesta activa que tiene gran visibilidad porque impide el vaciamiento del lugar de trabajo posibilitando la realización de asambleas en las que se discuten aspectos de la problemática que motiva toma.

⁴⁹ Se denomina así a un sector de los trabajadores que se desempeñan en el Estado que han obtenido su puesto debido al acompañamiento realizado a determinado político de una facción, que luego de consagrarse como triunfadora en elecciones, retribuye el apoyo obtenido durante la campaña electoral con puestos laborales en dependencias del Estado. Dicha adscripción laboral, se corresponde, tal como se ha explicado en el capítulo 4 con una alta vulnerabilidad en la calidad y poca estabilidad en el empleo, lo que genera una relación clientelar entre el trabajador y el político que le ha brindado el puesto en la que los primeros, deben apoyar con cierta incondicionalidad las decisiones del segundo, ayudando a

con relación a las dificultades que encontraba el municipio para generar política en relación con la niñez. Tenían una gran experiencia de trabajo en territorio y en algunos casos adherían a una política más de corte asistencialista:

“Hay que meterle para adelante, los pibes necesitan que estemos ahí con lo que tengamos. Ellos no tienen nada, cualquier cosa que podamos darles va a ser mucho. Y si te lo tenés que llevar a tu casa porque no hay otro lugar, tiene que ser así! Te lo llevás y punto. Lo que pasa que todos estos [en referencia a los compañeros que no pensaban de ese modo] son de la contra y le quieren hacer el vacío a la gestión.” (Entrevista OP-TS4)

“Haciendo paro los únicos que se perjudican son los pibes, ¡y estos se creen que joden al intendente! Están leyendo mal. Acá el día que no construí es una batalla perdida, perdiste tiempo y se te muere un pibe ¿y a quién le reclamás? Esta gente no entiende nada.” (Entrevista OP-TS1)

Lo que aparece aquí puede pensarse a partir del planteo de Aquín (2005:4) en relación a la dimensión ético-política de las intervenciones profesionales y sobre todo al desarrollo que hace la autora en términos de que esta dimensión no encarna un proceso natural que se ajusta automáticamente a la realidad, sino que se construye contradictoriamente en el preciso momento en que se ponen en tensión las propias acciones en el ejercicio profesional.

A partir de las entrevistas se observaba que las dificultades para trabajar con los niños, niñas y adolescentes que estaban en la calle no solo radicaban en los modos de abordar la complejidad de la problemática infantil, sino además en las dificultades para coordinar y poner objetivos en común entre los operadores en la ejecución de las estrategias de intervención en el marco de la política.

En ese sentido se entiende junto con Campana (2012) y Rozas (2016), que los modos en los que se da la ejecución de las políticas sociales es *producida en y productora de* un espacio donde se condensan y explicitan diversas tensiones: entre su formulación y las posibilidades de gestión, la accesibilidad, la calidad de las decisiones, la pertinencia y congruencia de los procedimientos, y específicamente la forma en que el Estado está presente, no sólo de manera instrumental sino, como activo reproductor del orden social lo que permite reconocer una función productiva y estratégica en las prácticas de gobierno.

garantizar niveles de gobernabilidad basados en la no confrontación o discusión y aceptación de, si bien no todas, al menos gran mayoría de las decisiones de gobierno.

El municipio mostraba dificultades para trabajar en la problemática de la niñez con medidas de fondo e indudablemente, esto sumado a las diferencias ideológicas, generaba entre los/as operadores/as y los/as funcionarios/as políticos que debían trabajar con los niños y adolescentes en situación de calle, roces constantes que impedían la construcción de un accionar conjunto.

Aquellos que cuestionaban el accionar del municipio y aquellos que optaban por una mirada más paciente, confiados en que esta situación se revertiría, se encontraban enfrentados con dificultades para generar acciones de trabajo y eran víctimas de los prejuicios mutuos. Entre estas posturas enfrentadas puede encontrarse un trasfondo común a los cuestionamientos recuperando nuevamente la dimensión ético-política (Aquín, 2005) que atraviesa las intervenciones sociales en tanto se encuentran ligadas a las condiciones de vida de los/as usuarios (Rozas, 2016) y que por lo tanto, no solo desencadenan el funcionamiento de la estructura institucional, sino que además, deja en evidencia y al descubierto los problemas específicos ocultos en el circuito de demanda y respuesta y que son denunciados por los/as operadores/as.

Es posible pensar esto a la luz del planteo realizado por Subirats (1992), cuando plantea que la división entre la burocracia y la administración es solo una pretensión en tanto no existe un núcleo de operaciones que actúe ciega o indiferentemente para lograr objetivos establecidos. Por el contrario, es en el plano de la dimensión ético-política (Aquín, 2005) dónde se complejiza el proceso de implementación dado que los/as operadores/as cuestionan, discuten y ponen en tensión el accionar de los estratos de mayor jerarquía del sistema.

De las entrevistas surgía que en su mayoría, estaban comprometidos con el trabajo en la problemática de la niñez. Los/as operadores/as habían logrado un excelente *rappor*t y trabajaban con los niños, niñas y adolescentes que deambulaban por las plazas pero sin embargo, poseían entre ellos/ellas diferencias políticas, ideológicas y metodológicas:

“Anoche me llamó J. porque lo había levantado la cana⁵⁰ y lo fui a sacar. Yo estaba cenando y tuve que salir porque me moría si lo golpeaban ...” (Entrevista OP-TS3)

“Yo estoy preocupada por nuestras intervenciones, veo que solo son paliativos a una situación gravísima que no podemos resolver. Entonces me pregunto: ¿Seguimos

⁵⁰Expresión del lunfardo utilizada para llamar a la policía.

tapando agujeros? ¿Qué es lo que les vamos a ofrecer a estos pibes? L. ya abandonó dos tratamientos terapéuticos para dejar las adicciones, lo inscribimos en tres escuelas y dejó en las tres, la madre dice que no lo quiere tener más, el padre no aparece, y el pibe está tirado en la plaza, robando para poder drogarse...” (Entrevista OP-TS2 en una reunión de coordinación)

“El trabajo es muy desalentador, hay veces que pienso que no trabajo más, que hagan lo que quieran, que se droguen, que roben y caigan en cana... pero cuando les veo al otro día la cara, me dan ganas de abrazarlos de jurarles que hubiera querido que tengan una vida mejor, que sé que no tienen la culpa (...) Es muy contradictorio, muy loco todo el tiempo estás en límites muy borrosos. Yo no quiero pensar que un pibe de 11 años es un caso perdido, un peligro social, un irrecuperable... ¿Qué vamos a hacer?” (Entrevista OP-TS4)

“Me agarré a L. y me lo llevé a mi casa. Comió milanesas con mis nenas y se quedó dormido. Me partió el alma, es tan buen pibe, pero la calle lo va a destrozar (...) Le avisé a la madre que se quedaba a dormir en mi casa y al otro día fuimos a la Dirección para que un equipo tomara su caso y lo anoté en la escuela. Llamé a la madre y me dijo que me hiciera cargo yo ya que conmigo se portaba tan bien. L. volvió a la calle, ¡yo no lo puedo dejar a vivir con nosotros! Y en esta ciudad no hay otro lugar donde ir... Este es nuestro trabajo...” (Entrevista OP-S1)

Entre los/as operadores/as del municipio se observa un alto grado de compromiso con la tarea que se veía enriquecida por la búsqueda de más y mejores programas para la atención de la niñez. Algunas discusiones internas mantenidas entre los/as operadores/as sirvieron en muchos casos para repensar las estrategias de intervención: los/as operadores/as trabajaban en pos de la restitución de derechos en base a estrategias de corte muy territorial tales como realizar recorridos por las calles, mantener encuentros en las plazas con los niños, niñas y adolescentes, realizar entrevistas en sede o en los domicilios de los niños y niñas con ellos o con sus familiares, buscaban la articulación con las redes establecidas en el programa de mesas barriales, se establecían medidas excepcionales - o también llamadas de abrigo - etc. fundamentalmente, estas acciones, tendían a contener en un principio situaciones que en general se encontraran desbordadas, para luego diseñar y sostener intervenciones que tendieran a restituir efectivamente los derechos vulnerados y estaban basadas en el principio desarrollado por Valverde Mosquera (2008), quien plantea que un equipo profesional que interviene en una situación de vulneración de derechos, desde un enfoque de derechos requiere de un estudio y conocimiento previo detallado de la situación de la comunidad y de las niñas y niños que viven dentro de ella, procurando que el período de instalación de la intervención, es decir, el momento desde que llegan

hasta el momento en que la comunidad los acepta y asume como válidos o propios, sea lo más breve posible, a fin de que los alcances de la intervención, se logre en los tiempos requeridos por la comunidad (Valverde Mosquera, 2008).

Sin embargo, en general, los/as operadores/as no se mostraban optimistas con relación a que las acciones realizadas lograran revertir la situación de vulnerabilidad de derechos en que se encontraban los niños, niñas y adolescentes que estaban en situación de calle, si bien podían reconocer que dichas acciones generaban algunos cambios:

“Lo que rescato es que por lo menos estos pibes saben que hay alguien que se ocupa de ellos, que desde algún lugar a alguien le importan. Si se los preguntás, seguro te lo van a decir...” (Entrevista OP-S1)

“Nunca podremos hacer que salgan de esa pobreza terrible en la que viven, pero haber logrado que N. se interne para recuperarse, es un gran logro...” (Entrevista OP-TS4)

Los/as operadores/as, mostraban las dificultades y límites halladas para la restitución de derechos a partir de sus intervenciones, lo que producía tal como dicen Rozas, Gabrinetti, Calvo y Campagna, (2015: 98), *una sensación frustrante respecto de la intervención profesional sustentada en la idea de falta de en relación a los recursos necesarios*

“Es muy desgastante. Y además vos hacés la estrategia extrajudicial, la consensuas con el niño, la escribís, eso te lleva días, y cuando está lista, el pibe se manda alguna y a la mierda con todo. Es muy frustrante. Entonces, por un lado, las medidas se caen si se dilatan en el tiempo, y también se caen si no se las deja madurar: en resumen, las medidas casi siempre se nos caen. Es difícil intervenir.” (Entrevista OP-A1)

“Yo lo que les digo a los demás operadores, que cuanto más la luchemos, menos posibilidades de que se caigan las medidas tenemos, pero así y todo, es difícil.” (Entrevista OP-TS3)

Lo que aparecía con mucha fuerza en los dichos de los/as operadores/as, era la idea de que a pesar de las dudas acerca de las capacidades de las intervenciones para la restitución de derechos como así también para su protección y promoción, la intervención por medio de diversas estrategias, en las que contaban con autonomía y ciertos niveles de discrecionalidad para la toma de decisiones (Tummers y Bekkers, 2014), aumentaba las posibilidades de éxito de la política en ese sentido:

“Trabajar con los responsables de las instituciones barriales la idea de que los pibes pertenecen ahí y que es bueno para todos que permanezcan: voy a las escuelas a las

unidades sanitarias, a los clubes como ya te dije, hacemos talleres. En cierta medida, trabajo más con los grandes que con los chicos: porque el esquema de corresponsabilidad es eso, que los distintos actores se hagan cargo de los pibes que son de todos” (Entrevista OP-A1)

Para los/as operadores/as, intervenir, estar en los territorios, acompañar a los niños, niñas y sus familias, resultaba esencial como estrategia para la restitución de derechos: dar visibilidad a todos los actores, que todos ocupen un lugar y reconozcan el lugar del otro:

“Yo creo que eso es un piso para restituir derechos, o al menos para no vulnerarlos más. Si la gente los mira con cara de odio, como los negritos villeros, los pobres de mierda, los peligrosos, estamos perdidos y no vamos a tener nada más que hacer. Yo apunto a modificar eso. En el camino, me encuentro con los quilombos cotidianos de los pibes con los que tampoco se puede hacer mucho: trabajo en equipo con los abogados y TS, nos volamos la cabeza pensando, pero es para amargarse.” (Socióloga Entrevista OP-S1)

Sin embargo, también existían quienes entendían que la política se implementaba asumiendo cada cuál las responsabilidades con las que pudiera cumplir:

“A mí la de la militancia ciega no me va. Es entendible que hay que hacer cosas. Pero el hacer a lo tonto y a lo loco, sin pensar con qué ni para qué ni con quien no te conduce a nada y no ayudas a los niños. Si nosotros tenemos los recursos, podemos, si no tenemos, yo pienso que hay que derivar a quién pueda intervenir responsablemente. Me parece una irresponsabilidad. No somos Superman” (Psicóloga Entrevista OP-P2)

En tanto otros, se mostraban más resistentes al cambio manifestando que:

“Yo no sé cuánto mejor es esto. Me parece que no contiene lo suficiente el Sistema” (Socióloga Entrevista OP-S1)

“Tal vez no es el caso de este servicio, pero lo que he visto que pasa es que el cambio es muy resistido por los operadores porque les quita herramientas para trabajar. El otro paradigma, estaba aceitado. Acá está todo por hacer, pero eso es mucho trabajo en la dinámica de intervención cotidiana. Los profesionales se resisten” (Antropólogo Entrevista OP-A1)

De acuerdo con lo analizado, las estrategias que llevaban a cabo los/as operadores/as, no siempre se encontraban claramente diseñadas, programadas ni mucho menos eran evaluadas luego de su implementación.

Para pensar y analizar las estrategias de intervención de los/as operadores/as, es interesante tomar en consideración a autores como Netto (2003), Iamamoto (2003) y Montaña (2000) quienes desde una perspectiva marxista de la intervención

profesional plantean la dificultad para establecer una metodología estática de intervención social, dadas las características de su objeto de intervención que ostenta un carácter histórico-social que marca la imposibilidad de hacer sobre ella una mirada uniforme dado que la complejidad social es analizada por los distintos actores profesionales desde perspectivas teóricas, ideológicas y políticas diferentes, a lo que se debe sumar un análisis de las disputas de fuerzas que condicionan la direccionalidad de las prácticas profesionales.

Las acciones desplegadas considerando la combinación de dichas relaciones de fuerza a fin de alcanzar los objetivos y las finalidades de las intervenciones constituyen las estrategias de intervención cuyo carácter siempre es local, por lo que no se pueden establecer generalizaciones de forma acabada ni ser pensadas de manera *ahistórica*.

En coincidencia con Oliva (2007) se puede afirmar que no es posible explicar la intervención por medio del análisis de las políticas sociales o de las determinaciones institucionales, dado que podemos encontrarnos con que frente a las mismas políticas y determinaciones institucionales similares, los distintos profesionales pueden desarrollar estrategias de orientaciones diversas o incluso opuestas. En la intervención profesional se ponen en juego una multiplicidad de implicancias incluso de tipo personal que, en palabras de la autora quedan claramente de manifiesto:

... consideramos que la propia historia de vida del profesional es un punto que no puede ser eludido para entender la articulación de recursos, dado que existen diferenciadas concepciones teóricas, pero también diversas maneras de comprender el dolor ajeno... o el significado de las condiciones de vida que encierra la falta de luz eléctrica, la falta de agua corriente, etc.” (Oliva, 2007: 15)

El presupuesto fundamental que subyacía a las acciones desarrolladas por los/as operadores/as como estrategias de intervención, era que debían apuntar a transformar en alguna medida una realidad que se presentaba bajo la forma de demanda frente a una estructura – el SPPIDNNA- que se suponía que contaba con las herramientas para satisfacerla.

Las estrategias por lo general se vinculaban con el armado de alguna red interinstitucional, con el acompañamiento de los niños, niñas y adolescentes o de sus familias por las distintas instituciones, con el abordaje de situaciones problemáticas

por medio de entrevistas, la construcción, acompañamiento y sostenimiento de vínculos familiares o sociales por medio de entrevistas individuales o grupales con equipos profesionales interdisciplinarios, si bien es preciso advertir que existían quienes basaban la construcción de las mismas en una lógica más de derivación o incluso de resistencia a la normativa vigente.

La característica de interdisciplinariedad en el diseño de las estrategias de intervención, era considerada por los/as operadores/as como una fortaleza de las intervenciones. Cada caso que era intervenido por un equipo interdisciplinario continuaba a cargo del mismo que se ocupaba de su seguimiento.

¿Y de las estrategias de intervención? ¿Qué me podés decir? ¿Cómo se las ingenian?

“Las estrategias de intervención son “a los ponchos”, como se dice en mi pueblo. Vamos haciendo el recorrido institucional, peregrinando al lado de los chicos. Yo he pensado que no es poco. No dejar a un pibe solo cuando golpea la puerta de una institución, o a la madre, o al padre, me parece un aporte. Es algo que puedo hacer. Yo ando en bici y voy y vengo con la bici para todos lados, golpeo puertas, espero, me enoja, a veces me puteo con alguno, no te voy a mentir, pero la verdad es que esa es la estrategia que me doy. No me parece y no acuerdo con hacer lo que sea, más bien, prefiero pensar qué hacer: y antes de esconder a un chico de la policía, prefiero ir yo con él, y esperar y dar la pelea para que lo larguen porque no lo pueden tener. (...) (Piensa) No estoy cómodo en la oficina yo. Yo ando en la calle como los pibes, pero estoy integrado: tengo trabajo, casa, la bici. Esa es la diferencia. Yo estoy integrado, bueno... un poco (Se ríe) Pero tampoco tengo mucho que perder, por eso puedo hacer cosas pequeñas que a lo mejor, un pibe recuerda y después puede cambiarle algo en la vida.” (Trabajador Social 25 años, 7 años en el cargo. Entrevista TS3)

Sintetizando, es posible advertir que desde la perspectiva de derechos a partir de la cual se están analizando las intervenciones, entre las estrategias de intervención y las tácticas operativas diseñadas para intervenir en la realidad desde las perspectivas de los/as operadores/as tal y como se ha venido mostrando, es posible hallar algunas características básicas o condiciones mínimas que son contempladas por los operadores para intervenir en perspectiva de derechos.

En primer lugar, siguiendo a Valverde Mosquera (2008), según manifiestan algunos de los/as entrevistados/as las estrategias buscan apuntar al aumento de las capacidades en el ejercicio pleno de los derechos.

Por otro lado, tal como plantean Oliva y Mallardi (2011), se presentan variadas y creativas, diseñadas en función de la recuperación en términos históricos y sociales

que el equipo o el profesional pueda hacer del problema a intervenir, lo cual implica establecer, repensar y rediseñar las estrategias y tácticas metodológicas u operativas de acuerdo a cada caso particular, revisándolas y supervisándolas todo el tiempo para ajustarlas teniendo en cuenta los cambios del entorno.

Después vos tenés que pensar las estrategias de intervención para restituir derechos con los niños y sus familias y no por o para ellos. Eso es fundamental: el caso a caso, el día a día en cada caso. Cuando vos reconstruís la historia de un niño o adolescente con derechos vulnerados, la historia es ayer, o el mes pasado, y desde ese lugar tenés que ser creativo y pensar qué estrategia te das para revertir las situaciones de vulnerabilidad (Entrevista OP-TS3)

Además, Pávez Soto (2012) agrega que deben apuntar a la construcción de un espacio de desarrollo y empoderamiento colectivo y territorial.

Yo espero conocerlos, saber de dónde vienen, quiénes son, qué les pasa, qué familia tienen, qué esperan, de dónde me puedo agarrar para restituir derechos, que en definitiva es el objetivo primordial del Sistema. Escuchar, construir con ellos una estrategia en la que se puedan pensar activamente cambiando su vida. (Entrevista OP-TS1)

Lo descripto, y entrando en un nivel de análisis más profundo y complejo, permite realizar cierta clasificación de las estrategias de intervención social construidas por los/as profesionales. Al analizar el proceso de construcción del rol profesional y de las estrategias de intervención social con la niñez es posible advertirlas de cuatro tipos: por un lado, aquellas ligadas a las resoluciones del tipo *de servicio o de asistencia* ligadas a acciones de corte asistencialista, que buscan por medio de tareas de bajo impacto global y de llegada focalizada, local y asistemática revertir situaciones de vulneración momentáneas. Estas estrategias son realizadas en soledad, sin diseño previo ni evaluación posterior y tienen el objetivo de transitar momentáneamente una situación de vulneración de la mejor manera posible: consisten en llevar a un niño a la propia casa del operador y darle la cena, o ropa para que se cambie, llevarlo en automóvil hasta las cercanías de su barrio para que no tenga que caminar o pedir dinero para viajar, etc. luego de lo cual, vuelve a la calle o a su casa, donde las situaciones de vulneración se mantienen tal cual estaban.

Por otro lado, existen las estrategias que pueden llamarse *de derivación* que consisten en derivar o trasladar aquellos casos para los que no se cuenta con los recursos necesarios para su resolución a otros ámbitos institucionales o instancias superiores

como el Servicio Zonal de la Provincia de Buenos Aires, otras áreas de Desarrollo Social del propio Municipio, etc. la estrategia consiste en quitar de aquí el caso, a fin de que otro organismo, institución o actor lo resuelva y de que el profesional que lo deriva, pueda seguir adelante con otros casos que están en espera. En este tipo, si bien no existe diseño de la estrategia, ni cuenta con evaluación posterior, existe cierto marco protocolar que puede hallarse en los intersticios de la Ley 13.298 que habilita dichas acciones, por lo que no quedan estrictamente desajustadas a derecho, si bien pueden representar contradicciones éticas.

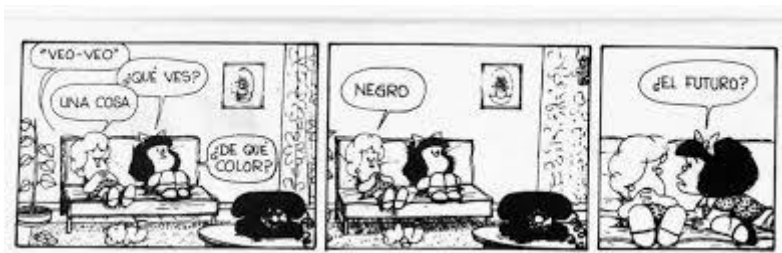
En otro sentido, existen quienes centran sus intervenciones en la *resistencia al cambio*, basando las estrategias en los diferentes modos de cuestionar el SPPIDNNA. Los/as operadores/as que intervienen en esta perspectiva, se resisten a intervenir desde el nuevo paradigma, lo que los lleva a realizar estrategias y tácticas operativas de bajo impacto, debido a que sus acciones quedan desajustadas a derecho por lo que deben siempre ser desestimadas. En general, son acciones realizadas por empleados que han trabajado en el viejo patronato de menores, provenientes del antiguo paradigma y que funcionan más bien como obstáculos que como agentes del sistema. No tienen la capacidad de desarrollar acciones de impacto alguno, no diseñan estrategias ni las implementan ni las evalúan, simplemente añoran las intervenciones de los viejos tiempos.

Por último, existen las *estrategias en clave de derechos*, que buscan y apuntan a que en el proceso de construcción de las estrategias de intervención, prime la perspectiva de derechos, entendida como una tarea corresponsable entre los distintos actores intervinientes: el equipo profesional y los adultos y adultas y los niños, niñas y adolescentes de la comunidad. (Valverde Mosquera, 2008) que adquiere diferentes formas y matices y que apunta a abordar las situaciones de vulnerabilidad por medio de la búsqueda de los recursos ofrecidos por la política pública de niñez y por otras políticas públicas del Estado a fin de que en su confluencia, se pueda arribar a la resolución de los conflictos de vulnerabilidad que aquejan a los niños, niñas y adolescentes. En general, son estrategias diseñadas con anticipación, dado que requieren de un análisis situacional más o menos rápido y a la vez pormenorizado de los recursos existentes y de los cuales se puede echar mano y pueden ser evaluadas

durante su implementación y posteriormente en función de su impacto y los cambios logrados en la estructura de vulneraciones sufridas por las poblaciones infantiles. Consisten en buscar la modificación de las situaciones de fondo que generan y producen vulnerabilidad infantil. Tienen cierto carácter procesual y se diseñan por etapas a desarrollar en diferentes momentos.

Es pertinente aclarar, que esta tipificación realizada a fines analíticos, puede no encontrarse en estado puro entre las diferentes estrategias y tácticas operativas llevadas a cabo por los actores intervinientes, sino que se entrecruzan unas con otras, se reconfiguran y van moviéndose por los distintos tipos descriptos entre caso y caso o en diferentes momentos de la intervención en un caso particular, a la vez que generan conflictos y tensiones entre los diferentes actores.

11.2 Acerca de la perspectiva de responsables políticos sobre la implementación de las estrategias y los programas en la Municipalidad de La Plata



En relación con la perspectiva de responsables políticos municipales, se encuentran posiciones bien diferenciadas; diferentes posicionamientos respecto de la implementación de la nueva ley que marcaron el rumbo de la política de Niñez en el Municipio de La Plata.

Por un lado, los/as funcionarios/as políticos/as encargados de dirigir la propia institución, presentaban una de alto nivel de compromiso con la implementación de la Ley 13298 y la conformación del SPPIDNNA y con la ejecución de los programas diseñados, que fueron implementados mediante un cronograma de actividades estratégico durante el primer año de gestión.

Además, manifestaban su compromiso con el trabajo en el tema a raíz de su larga trayectoria de militancia⁵¹:

“...Que este Municipio haya adherido al convenio es un paso muy importante. Yo esperaba esto desde que vivía en las casitas del Padre Cajade (...) con la gestión anterior, nos peleábamos todos los días, espero que ahora estos sepan estar a la altura de las circunstancias. Seguro que este tema va a despertar frentes internos muy fuertes, los políticos no suelen considerar buen negocio invertir en los pibes...” (Entrevista CP4)

“...En las marchas por la sanción e implementación de la Ley, yo he ido con la panza embarazada de mi hija más chica, ahora coordinar el área de atención de casos es una enorme responsabilidad...” (Entrevista CP3)

Guerra (2004; 2006) y Iamamoto (2000) plantean que la construcción de un proyecto político se vincula en un nivel lógico y teórico con la realidad a partir de relaciones establecidas entre los/as usuarios/as de las políticas sociales y las estrategias de acción comunes con organizaciones sindicales y sociales para generar prácticas que sean reconocidas y socialmente comprometidas en la defensa de los derechos sociales.

Por otra parte se encontraban los/as responsables políticos de rangos superiores a cargo de las áreas de las que dependía la Dirección de Niñez, la Secretaría de Desarrollo Social y la Subsecretaría de Acción Social, quienes, además de diferentes intereses, tenían una perspectiva muy disímil al respecto de la implementación de la Ley 13.298:

“Yo no dejo de considerar la importancia del tema de la niñez, pero es necesario proyectar bien el presupuesto (...) si yo transfiero el 50 % del fondo de fortalecimiento, ¿después con qué sigo todo el resto del año en las demás áreas? La Ley lo dice, ya sé, pero si vos mirás los números también, ¡La plata no alcanza! Y hay compromisos asumidos con todas las áreas además de niñez.” (Entrevista CP1)

“El 80 % del Fondo de Fortalecimiento, del cual tenemos que afectar en un 50% al eje niñez por ley, no se puede ir en salarios. Eso es lo que no entienden los operadores. Y mientras pasamos el tiempo peleando con ellos, no hacemos cosas por los niños, que

⁵¹ Cuando se habla de militancia en estos términos, se hace referencia por un lado a cierta trayectoria de los actores en la temática de niñez buscando que se hiciera efectivo el cambio de paradigma, que se lograra la sanción de la ley, lo cual implicó llevar adelante extensas jornadas de debate político, académico y social, manifestaciones y marchas y manifestaciones públicas pidiendo la sanción de la Ley 26061 primero y la 13298 después e incluso que se implementara el SPPIDNNA en La Plata y por otro lado, a la ya mencionada militancia político-partidaria que en muchos casos, coopera para que los diferentes agentes que trabajan en el Estado, consigan dichos puestos a la vez que se ven comprometidos a apoyar a la gestión política de ese momento. Estas dos acepciones, pueden encontrarse asociadas o no una con la otra.

están cada vez peor, a pesar de que La Plata firmó el convenio. Ellos dicen que sin derechos de los trabajadores, no hay derechos de los niños: pero nos ponen en situaciones tramosas y no podemos salir de ahí". (Entrevista CP1)

Los/as funcionarios/as de distinto rango se veían involucrados en disputas internas que han sido determinantes en las condiciones que más tarde se presentaron como condicionantes para la puesta en marcha del SPPIDNNA, como para el funcionamiento de la Dirección de Niñez específicamente: estas pujas por el presupuesto implicaron el retraimiento de las partidas presupuestarias que debían imputarse a honorarios del personal y la falta de insumos básicos como teléfono, papel, movilidad, etc.

En una entrevista, quien se encontraba dirigiendo la institución y estaba a punto de renunciar, manifestaba:

"(...) pasé meses preguntando por qué no podía mover este elefante. Ahora sé, si no come, no se mueve" (Entrevista CP4).

Aun así, existía consenso entre los/as directivos/as de Niñez del Municipio en que la política de niñez no podía construirse sin presupuesto. Las intenciones de llevar adelante el SPPIDNNA, debían ir acompañadas de acciones concretas en el mismo sentido:

"Yo no entiendo bien cómo es que creen que se puede trabajar por los pibes que están en la calle si no tenés nada para ofrecerles. Nuestro objetivo es romper con la lógica de control y represión y para eso necesitamos poder darles respuestas que son de carácter material: abrir un parador, un comedor, pensar en becas de estudio. Esta gente no entiende lo que hacemos."(Entrevista CP4)

"¿Sabés qué pasa? que solo se preocupan cuando les aparece un pibe durmiendo en las puertas del Palacio Municipal, porque quedan en evidencia frente al Intendente, y como tienen miedo de que quiera saber qué pasa y que se entere que no están transfiriendo los fondos, entonces se preocupan por ese pibe, pero no pueden pensar más allá del aquí y ahora." (Entrevista OP-S1)

Estas manifestaciones demuestran que el cambio de paradigma en materia de niñez no es automático, es una construcción producida por extensos procesos de búsqueda y las conquistas en un complejo interjuego de fuerzas en el que es necesario observar y reconocer determinadas tensiones en las políticas sociales. Así pues, como plantean Rozas y Velurtas (2016), es posible sostener que existen políticas que expresan un discurso de reconsideración de la cuestión social y que por lo tanto muestran transformaciones en el campo de las políticas públicas respecto de las políticas de

corte neoliberal donde observable en la noción de protección social desde la perspectiva de derechos que atraviesa la política (Pautasi 2010; 2012), también

“Es una Ley que marca un camino. El camino es el SPPIDNNA, los medios son los económicos fundamentalmente, pero también los políticos, ideológicos, tenés que querer a los pibes, tenés que amar a la niñez y te tiene que doler su sufrimiento, si no, no te importa nada y es como si la 13298 no existiera” (Entrevista OP-CP3)

Si bien la firma del convenio⁵² había sido bien aceptada e incluso respaldada por los diferentes actores y se le reconoció su importancia en tanto modificaba y removía, tal como se ha explicado anteriormente, viejos esquemas perjudiciales para la atención de la niñez en situación de vulnerabilidad, fue resistida a la hora de implementarla plenamente dado que hacerlo implicaba modificaciones sustanciales tanto de la prácticas de quienes deben trabajar dentro de su marco, como también por parte de las autoridades responsables de garantizar su efectivo cumplimiento. Eso implica asignación de partidas presupuestarias, reasignación y capacitación del personal de la administración pública y por sobre todo profundos cambios en la mentalidad de quienes, inmersos en la costumbre de pensar en los niños como objetos de derechos, no siempre han podido pensarlos como sujetos plenos con capacidades propias y autonomía (Di Marco, 2002).

En este punto se condensan un sinfín de obstáculos que se entrecruzan con posibilitadores para la implementación de la política.

Lo que aparece puesto en juego en esta instancia, son la relaciones de poder establecidas dado que, tal como plantea Rozas (2016), los actores con mayor poder de decisión y los de niveles inferiores, constituyen modos particulares de organizar las estructuras de poder, que resultan sustanciales a la hora de analizar la política social. La posición política de los distintos actores y sus concepciones al pensar lo social, configuran un determinado modo de ser de la vida estatal (Rozas y Velurtas, 2016) estructurado en base a las consecuencias de las decisiones en la vida de los usuarios de las políticas públicas. Los modos de habilitar elementos e insumos esenciales para la implementación de los programas para la restitución de derechos a cargo de los/as

⁵² Tal como se ha expresado en el capítulo 3, el convenio, es el acuerdo firmado por el cual el Municipio de La Plata se compromete para la implementación del SPPIDNNA.

funcionarios/as de rangos superiores y la tarea de los/as operadores/as, los/as técnicos/as y los/as actores en territorio, confluían en la conformación de la complejidad que implicaba la puesta en marcha del SPPIDNNA.

“Desde mi perspectiva, la implementación del SPP, está complicado por la idiosincrasia de los actores que conformamos el sistema. Y los que además de conformarlo, lo administramos, todos los días nos preguntamos cómo vamos a seguir al siguiente.” (Entrevista CP3)

11.3 Acerca de la perspectiva de los niños, niñas y adolescentes y sus familias sobre las estrategias desarrolladas para la implementación de los programas en la Municipalidad de La Plata y la restitución de derechos vulnerados



Ya se ha desarrollado la idea acerca de que la Política Pública de Niñez objeto de este estudio, tiene dos postulados fundamentales ligados por un lado a la promoción y protección de derechos y por otro la restitución de derechos vulnerados a los niños, niñas y adolescentes, mostrando que la perspectiva de derechos es transversal en ella. En esta instancia, es pertinente hacer aquí antes de abordar las perspectivas de los niños sobre las estrategias de implementación de dicha política, alguna consideración acerca de la noción de derechos que contempla.

Tanto la Constitución Nacional, como las Leyes 26.061 y 13.298 de Promoción y Protección Integral de Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes, establecen como postulados fundamentales el derecho de todos los niños y niñas a un nivel de vida

adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social, lo que garantiza su desarrollo integral desde los primeros años de vida a cargo del cuidado y acompañamiento de personas que sean sus referentes para los primeros aprendizajes y el fortalecimiento de los procesos de crianza (UNICEF, 2014).

Entre los derechos fundamentales considerados en las normativas mencionadas, se hace explícito como fundamental el derecho a la educación atendiendo a su importancia para el desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes a lo que se suma la realización de actividades vinculadas al juego y la recreación, el descanso y el esparcimiento adecuadas a la edad de cada sujeto infantil (UNICEF-ESCVNA, 2013).

El derecho a la salud, se encuentra explícitamente reconocido tanto en la CDN como en las ya mencionadas leyes de Promoción y Protección Integral de Derechos que rigen en Argentina, estableciendo que los niños, niñas y adolescentes, tienen derecho a disfrutar de los más elevados niveles de salud, a su atención integral y a recibir la asistencia médica necesaria (UNICEF, 2010; 2014). El derecho a la salud incluye el acceso a una alimentación de calidad y en suficiente cantidad para los requerimientos vitales, así como también a vivir y habitar en ambientes saludables (Maddaleno, Moreno e Infante, 2013).

Además, en el marco del paradigma de la protección integral, se consideran derechos básicos a ser protegidos en situaciones especiales el derecho a la dignidad, a la integridad psíquica y física y a la identidad, ligados a proteger la vulneración de derechos en relación a situaciones de violencia, trabajo infantil, integridad sexual, etc. (UNICEF-ESCVNA, 2013).

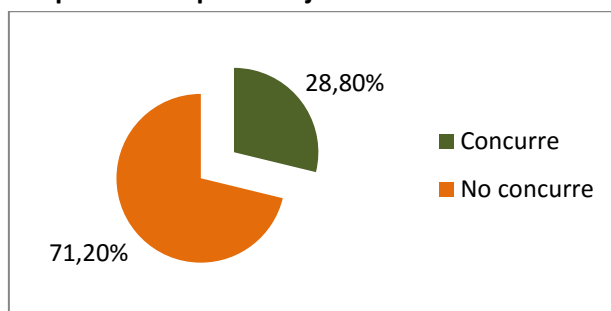
Antes de presentar los hallazgos respecto de las perspectivas de los niños, niñas y adolescentes y sus familiares acerca de las estrategias para la implementación de los programas diseñados por la Dirección de Niñez y Adolescencias de la Municipalidad de La Plata para la restitución de sus derechos, presentaré los emergentes de las entrevistas realizadas a los niños y niñas en relación a lo que piensan sobre sus derechos.

En la indagación fueron incluidas las variables *derechos vulnerados*, como variable compleja que permite incluir todas las dimensiones que los profesionales o los propios niños realizaran en la decodificación *en clave de derechos*, y por otro lado y de manera separada la *escolaridad*, como variable simple dado que es claramente identificable

por los propios niños en relación a si concurren o no a la escuela. Dicha diferenciación, radica en que en el primer caso, la variable compleja no puede ser decodificada por los propios niños, niñas y adolescentes dado que es una construcción que se realiza a nivel teórico para la investigación y no dice nada respecto del conocimiento de los niños y niñas acerca de sus derechos, mientras que la variable simple, pueden identificarla y responder, sin necesidad de ninguna mediación ni decodificación por parte de terceros.

En tal sentido las entrevistas arrojaron lo siguiente: respecto de la escolaridad, de los 45 casos analizados en este estudio, el 71% manifestó no concurrir a la escuela estando en edad escolar, mientras que el 29% si lo hace.

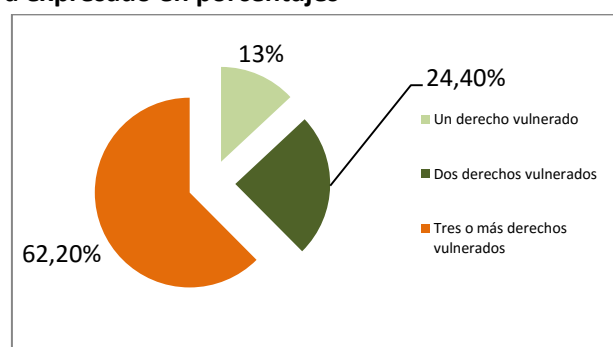
Gráfico 12: Cantidad de niños, niñas y adolescentes que conforman la muestra que concurren a la escuela expresada en porcentajes



Fuente: Elaboración propia en base a 45 entrevistas realizadas (N=45).

En tanto respecto de la variable derechos vulnerados, los hallazgos fueron los siguientes: el 13% de los niños, niñas y adolescentes, tienen por lo menos un derecho vulnerado, el 24,4% al menos dos y el 62% de los niños, niñas y adolescentes participantes en esta investigación, tres o más derechos vulnerados, dejando ver con claridad el impacto del concepto de pobreza multidimensional (Minujín y Kessler, 1995; Tuñón, 2013; ODSA, 2016) que conforma el espacio de las privaciones (Tuñón y Poy, 2014) en referencia al incumplimiento de derechos fundamentales e irrenunciables y contemplados en las legislaciones vigentes en el cual las carencias se acumulan (Minujín, 1992; Minujín y Kessler, 1995) complejizando, la situación de los niños, niñas y adolescentes en la medida en que más derechos incumplidos poseen.

Gráfico 13: Cantidad de derechos vulnerados que poseen los niños, niñas y adolescentes que conforman la muestra expresado en porcentajes



Fuente: Elaboración propia en base a 45 entrevistas realizadas (N=45).

Estos datos son contundentes y deben ser leídos desde el problema de la vulneración de derechos en clave de pobreza multidimensional (Tuñón 2016) dado que permiten advertir que en términos de acumulación de desventajas (Forselledo, 2001; Novik, 2007; Saraví, 2006), estos niños, niñas y adolescentes se encuentran seriamente damnificados.

Estos datos arrojados por las entrevistas son leídos a partir del enfoque multidimensional de derechos que, tal como se ha desarrollado permite pensar en la pobreza infantil desde un enfoque multidimensional a partir de la Metodología Bristol (Tuñón y González, 2013) y las seis dimensiones fundamentales para definir la pobreza infantil elaboradas por CEPAL y UNICEF (2012): derecho a la alimentación, derecho al saneamiento, derecho a la vivienda digna, derecho a la educación, derecho a la información y derecho a la salud que permiten estimar la incidencia de los déficits o nivel de privaciones a partir del análisis de la distancia entre necesidades y capacidades para su satisfacción, entendiendo que a más dimensiones, corresponderá mayor y más severo será el nivel de pobreza infantil (ODSA, 2016).

Para conocer la perspectiva de los niños, niñas y adolescentes respecto de sus derechos y la implementación de los programas por parte del municipio, se indagó mediante las entrevistas su punto de vista respecto de los programas implementados por el municipio para la restitución de derechos vulnerados. La idea era conocer a partir de sus dichos si, a raíz de la inclusión y participación en alguno de los programas, ellos podían identificar la restitución de algún derecho. Las entrevistas fueron realizadas a los niños luego de haber transitado un tiempo por alguno de los programas.

Los ejes de indagación fueron los siguientes:

- Conocimiento sobre sus derechos
- Identificación de sus derechos vulnerados
- Identificación de la participación en el programa como medio para la restitución de derechos

En líneas generales los entrevistados manifestaban conocer sus derechos pero sin saber específicamente cuáles eran:

“- A nosotros no se nos respetan los derechos de los niños. Todos nos tratan como pobres. Nosotros somos pobres pero tenemos derechos.

¿Y cuáles son?

No, de memoria no los se yo!”

(JS. 10 años. E45)

“Yo sé que tenemos derecho a la educación, a la dignidad, a tener nombre y seguro que debe alguno de no ser pobre, ¡pero ese no lo tenemos nosotros!”

(C. 12 años. E5)

Sin embargo, a pesar de no tener conocimiento exacto acerca de cuáles son exactamente los derechos vulnerados, aparece estrechamente asociado el problema de la vulneración de derechos con la pobreza en los dichos de los niños y niñas entrevistados y además, el trasfondo de lo expresado, deja entrever la multidimensionalidad de las privaciones y vulneraciones sufridas.

A mí no se me respeta el derecho a vivir en familia. Pero es mi propia familia la que no me lo respeta. Si me echan de mi casa...

(E. 16 años. E7)

Yo sé que tengo derecho a no vivir en la calle, pero dejalo así, antes de volver a mi casa, prefiero que no se me cumpla.

(P. 13 años. E34)

En estos dichos, aparecen identificadas nociones en torno a las protecciones especiales (ESCVNA-UNICEF, 2013), entre las que se encuentran consideradas las diferentes formas de violencia doméstica al interior de las familias, lo que resulta evidentemente expulsivo de los niños del ámbito del hogar.

Respecto de los derechos vulnerados planteaban:

A ver, dame una lista, yo te digo, creo que los tengo todos. (Se ríe)

(L. 12 años. E1)

Para mí el peor derecho vulnerado es el de la discriminación. Todos nos miran como si fuéramos negros villeros, y somos, pero eso no da para que te discriminen.

(R. 14 años. E26)

¿Y estar en la calle es un derecho vulnerado o es un derecho que tenemos? ¿Quién me va a obligar a estar en mi casa? ¡Si es peor que la calle! En la calle tengo el derecho a la libertad! ¿O no?

(R. 11 años. E38)

- ¿Y trabajar es por un derecho que no se nos cumple o es un derecho que tenemos?

- ¿Y vos qué pensás?

- Que si no queremos trabajar no tenemos que trabajar, pero si queremos tenemos derecho porque además nos sirve para bancarnos otros derechos que no se nos cumplen.

(M. 8 años. E18)

Yo trabajo, ya que estoy en la calle, me hago mi plata, de paso me sirve. No pensé si es un derecho. Si yo lo quiero hacer es mi derecho.

(D. 14 años. E21)

Los extractos de las entrevistas, dejan ver reflejada la multidimensionalidad de los derechos vulnerados y por ende, demuestran la multidimensionalidad de la pobreza que dado el número de dimensiones insatisfechos, indican niveles severos de pobreza infantil en los que estos niños, niñas y adolescentes se encuentran sumergidos (Minujín y Kessler, 1995; Tuñón y Gonzáles, 2013; Tuñón, 2013; ODSA, 2016).

Era observable cuando estos niños y niñas estaban en la calle a veces trabajando limpiando vidrios en las esquinas o vendiendo diferentes objetos (estampitas, rosarios, parasoles, repasadores, etc.) en los bares o colas de los bancos, que se encontraban expuestos a situaciones de mucha violencia, eran insultados y amenazados por parte de los automovilistas, ya sea porque no querían que les limpiaran el vidrio o porque demoraban el tránsito y en ocasiones los automovilistas se iban sin darles la propina por la labor realizada o pagarles el objeto *comprado*. Además, eran agredidos por jóvenes más grandes con quienes disputan los *espacios de trabajo*.

Estos niños, niñas y adolescentes muestran serias dificultades a la hora de construir al otro como sujeto por fuera del propio grupo. Wacquant (2007) plantea que los problemas urbanos que afectan a los/as jóvenes de sectores empobrecidos, los llevan a rebelarse contra las privaciones económicas y las crecientes desigualdades sociales por medio de un arma eficaz: el enfrentamiento con las autoridades y la alteración del

curso normal de la actividad social. Y esto resulta claramente visible entre los niños, niñas y adolescentes que participaron de esta investigación: *afanarle a un cheto*⁵³, *hacer bardo*⁵⁴, *aspirar en público*⁵⁵, *bardear a la yuta*⁵⁶ tiene más que ver con la necesidad de causar un impacto en los otros, en las autoridades, en los espectadores, que con ellos mismos. Es una manera de hacerse visibles, de generar en los demás un registro de su presencia.

Si la significación y la inclusión en la vida comunitaria no pueden ser por medio de un lenguaje común, entonces lo serán por oposición, por enfrentamiento, por confrontación. Además, el sentimiento personal de indignidad (Wacquant, 2007), asociado a la vulneración de derechos persistente a lo largo de los años en la vida de los niños, niñas y adolescentes, es una dimensión que afecta negativamente las relaciones interpersonales y por lo tanto interfiere en las posibilidades de pensarse como ser social en la interacción dialéctica individuo - sociedad (Mancebo, 2005).

Es preciso recalcar coincidiendo con Farías (2009), que no es pretensión de este estudio establecer relaciones causales entre pobreza, delito, violencia, etc. sino que es importante identificar que los sectores de mayor vulnerabilidad, se encuentran más expuestos a caer en conductas de este tipo, dada su necesidad de afrontar lo que Wacquant llama la *violencia desde arriba*, ligada al abandono, la relegación y la estigmatización (2007) respecto a lo cual los niños, niñas y adolescentes, realizan manifestaciones como estas:

“Que me jode la yuta, ellos roban donde nadie los ve” (F. 12 años. E22)

“A los chetos les jode pasar caminando y que vos estés con la bolsa, pero no por vos, les jode verte a vos” (L. 10 años. E4)

⁵³ Afanarle a un cheto implica robarle a quién tiene un estándar de vida superior. La expresión cheto, se utiliza de forma despectiva para denominar a quién no ha tenido dificultades económicas y goza de privilegios en el acceso a bienes de consumo como indumentaria, bebidas, etc.

⁵⁴ Hacer bardo es una expresión utilizada para indicar que se rompe con algún orden considerado normal o establecido o esperable. En general implica romper con alguna norma de convivencia en público.

⁵⁵ Aspirar en público hace referencia al hecho de consumir sustancias prohibidas, en este caso pegamentos o combustibles que son las que los niños, niñas y adolescentes aspiran, sin esconderse ni ocultarse, lo cual implica quebrar una norma desafiando la mirada de los otros, en una demostración de oposición con lo establecido y socialmente aceptable.

⁵⁶ Bardear a la yuta, implica provocar a la policía a sabiendas de que sus posibilidades de acción están más restringidas que las de los propios niños, niñas y adolescentes. Es un acto provocativo denominado despectivamente.

“A mí me gustaría que un cheto o un cana o uno de ustedes, pasaran una noche de frío como nosotros y después me cuenten” (O. 16 años. E13)

Al preguntarles por esta situación manifestaban:

Te tenés que hacer a la calle. Es así. No es violencia, es que cada uno defiende lo suyo. ¡Yo voy a hacer lo mismo si me vienen a sacar mi lugar!
(B. 13 años. E19)

Hay que aprender a estar en la calle. Y los más grandes siempre tiene razón, con ellos hay que andar bien porque hoy te cagan a palos pero mañana te defienden. Somos todos de acá. Si andás bien con ellos, después te ayudan, te mandan a las paradas, te dejan algunas horas.
(F. 14 años. E30)

Respecto de la participación en el programa y la restitución de los derechos vulnerados, al indagar a los niños, niñas y adolescentes sobre si identificaban la restitución de alguno de los derechos vulnerados a través de su participación en algunos de los programas de la Dirección de Niñez, se encuentra que ellos no llegaban a identificar que los programas apunten a restituirles sus derechos:

Lo que hacen los de la Municipalidad en la Plaza no nos cambia en nada, solamente están un rato con nosotros y vienen para que no nos aspiremos la bolsa y para que no afanemos (...).¿j Qué nos va a cambiar!?
(L. 12 años. E1)

Si quieren hacer algo por nosotros que nos saquen de arriba a la cana y que nos dejen estar tranquilos. Ya estoy harta de que me quieran hacer volver con mis viejos, eso es para chetos, yo no tengo padres de esos que ellos dicen, que vayan ellos a vivir a lo de mi vieja, vas a ver cómo se van a la plaza al rato...
(R. 14 años. E26)

Si nos quieren dar nuestros derechos que nos den casa, comida, no que nos manden al abrigo para dormir y después al otro día tenés que volver a la calle.
(M. 13 años. E23)

Una de las dificultades encontradas a la hora de trabajar con ellos y pensar estrategias de intervención que ellos reconocieran como válidas para la restitución de derechos vulnerados, se relaciona con lo que plantea Mancebo:

Vivir en sociedad, implica una correspondencia entre los significados de unos con los otros, significa compartir un significado común de la realidad. (...) La abstracción de los roles y actitudes de los otros se denomina otro generalizado. Su formación dentro de la conciencia de cada uno implica la internalización de la sociedad y de la realidad en ella establecida. (2005:178)

Estos niños conocían muy bien el sistema, sus actores, sus debilidades y fortalezas, por lo que era común que utilizaran ese conocimiento para sostener situaciones en las que ellos mismos contribuían a la profundización de su situación de vulnerabilidad:

- *Anoche el operador me mandó al abrigo, yo fui, comí y me volví a la calle. Dormí toda la noche en la plaza.*
- *¿Pero en el abrigo no estabas mejor?*
- *Ni en pedo, el director es un gil, ese te manda la cana. En la calle hago lo que me pinta (...) Si no te pueden decir nada vos vas y venís como querés.* (R. 11 años. E8)

“A mí me sirve el Servicio cuando ando en quilombos, después me hincha que me sigan a todos lados y se crean dueños de mi vida” (F. 15 años. E27)

De diferentes modos, los niños y niñas tenían alguna consideración acerca de las intervenciones que los/as operadores/as llevaban a cabo en el marco de los distintos programas y las manifestaban de acuerdo a sus propios criterios y experiencias.

En algunos casos eran valoradas por la capacidad de revertir situaciones problemáticas de forma positiva, sin embargo en otros, también pesaba el hecho de advertir que la intervención implicaba elementos de control, supervisión y seguimiento:

“Los del zonal y el local son buenos, pero que no me jodan. Yo quiero ser libre. Los pobres queremos ser libres aunque seamos pobres” (L. 12 años. E1)

“En el servicio nos ayudan, pero si piensan que vamos a dejar mi casa, están en pedo. Nosotros nos vamos a cuidar solos mejor que unos desconocidos” (M. 13 años. E2)

También era posible advertir en las percepciones de los niños, niñas y adolescentes claramente una visión acerca de los múltiples elementos que constituían la vulneración, sin que fueran distinguidos puntualmente cuáles eran los derechos vulnerados:

“Para mí todo bien con el servicio. Pero mi paz ellos no me la van a devolver. Si no sacan a ese tipo, todo lo que hagan es al pedo” (J. 12 años. E37)

“La llamaron a mi mamá y le dijeron que si nos pegan van a iniciar acciones. Un poco aflojó. Nunca nos habían escuchado ni dado bola ni creído antes” (S. 12 años. E9)

“Me ayudaron porque hablaron con mi mamá y mi papá. Y me llevaron al médico porque tenía lastimadas las manos y la piel. Y me ayudaron a entrar en la escuela: me cambió la vida” (L. 10 años. E4)

Me ayudan porque puedo venir cuando quiero. Pero no quiero que me encierren en un abrigo ni de vuelta en mi casa. (M. 8 años. E18)

Del mismo modo, podían advertir cuándo las estrategias no eran beneficiosas para todos los actores involucrados:

“Ellos hablaron con mi abuela y me acepta, pero no pueden convencer a mi mamá de que no haga quilombo si me voy! Me ayudan pero hay cosas que no pueden hacer” (L. 10 años. E20)

“Por más que quieran hacer, no va a cambiar nada. A mi casa no vuelvo, a lo del tipo no voy. Qué me dejen en la calle. Les agradezco todo lo que intentan” (M. 13 años. E11)

“El servicio hizo volar a la directora de la escuela: se va a acordar esa hija de puta... Además llevaron el camión de documentación y les hicieron a todos los que no tenían” (L. 12 años. E20)

Cabe destacar que los extractos de las entrevistas mantenidas con los niños, niñas y adolescentes en este estudio, bien es sabido que abundan, al tiempo que se entiende que no redundan, en tanto son expresiones que solo deben ser interpretadas en el contexto en el que fueron vertidas por cada sujeto en particular, y debe considerarse que han sido expresadas a fin de describir una realidad particular y es allí donde radica su riqueza informativa y la importancia para interpretar el mundo en el que viven y se desarrollan: así de duras son las palabras, así de dura es vivida – o padecida - la realidad.

Capítulo 12: Acerca del impacto de las estrategias llevadas a cabo en el marco del SPPIDNNA para de restitución de derechos vulnerados desde las diferentes perspectivas



Luego de haber descripto la política de niñez en el capítulo 10 en apartado, de identificar y analizar las percepciones de los/as operadores/as respecto de la capacidad de sus intervenciones para la restitución de derechos vulnerados a los niños, niñas y adolescentes en el segundo, resta en este último capítulo, presentar los datos y la discusión acerca de los impactos, efectos y obstáculos encontrados por los distintos actores en el proceso de implementación de la política pública.

El presupuesto subyacente, radica en la idea de que la implementación de la política, encuentra particularidades a partir de elementos que no están ligados en términos estrictos al diseño de la misma, sino que son contextuales. Más bien, lo que se sostiene en esta investigación, en línea con el informe de UNICEF-CIPEC (2012), es que el proceso de implementación de la política pública de niñez, se encuentra conformado por tres elementos: a) el diseño particular de la política, b) los actores que la conforman y c) el campo de aplicación delineado por elementos históricos, sociales, políticos, económicos, etc.

Estos son los elementos constitutivos del proceso y en gran medida concluyentes en los resultados sobre todo en los últimos años, en que los gobiernos locales o municipales han asumido un rol protagónico en el diseño e implementación de los programas sociales destinados a la infancia y la adolescencia. Ello implicó un mayor involucramiento de una diversidad de actores que se vieron incluidos en los procesos de decisión, diseño e implementación de en el marco de la política pública de niñez, lo que requiere de mayor capacidad de gestión para actuar en procesos complejos (UNICEF-CIPEC, 2012) que aumenten las capacidades estatales en las distintas

instancias de gobierno para alcanzar los máximos niveles de impactos sociales a través de la política a nivel local (Repetto, 2004).

La política pública de niñez en el Municipio de La Plata, se desarrolló con una alta participación de todos los actores en diferentes momentos de implementación del diseño y de la toma de decisiones, lo que hace que sea fundamental recuperar las perspectivas de los mismos sobre los distintos momentos del proceso, dado que es lo que permitirá cambiar la lógica del análisis de arriba hacia abajo, para pensarlo desde abajo hacia arriba (Subirats, 1992). Desde el planteo realizado por este autor, se entiende que desde la perspectiva de los actores que se ven involucrados en los distintos niveles del proceso de implementación de la política se pueden conocer los resultados de los programas, sus dificultades y la reacción de los/as usuarios/as, es decir el impacto de la política sobre el problema planteado, desde una mirada endógena que recupere el análisis desde las bases de implementación de la política y los programas.

12.1 Acerca de la focalización de la política pública de niñez



En líneas generales, lo que puede apreciarse a partir de lo recabado en las entrevistas es que las dificultades encontradas por los programas para la restitución de derechos, estuvieron ligadas a su alto nivel de focalización y a sus dificultades para abordar las problemáticas de los niños, niñas y adolescentes desde una perspectiva integral que contemple la ya mencionada multiplicidad de las privaciones (Tuñón, 2013; ODSA, 2016) que sufren los niños, niñas y adolescentes, al respecto, los diferentes actores decían:

“Dadas como están las cosas, es muy difícil pensar que se puedan restituir derechos por medio de estos programas. Más bien podremos hacer pequeños aportes de carácter subjetivo, mínimo, pero objetivamente, a la realidad de estos pibes no la cambias con talleres en la plaza... (Entrevista OP-S1)

Es muy difícil, ¡vienen de años de abandono, de toda una vida de abandono, nacieron y crecieron y transcurren sus días abandonados! y yo los adoro, les doy cariño, les dedico mi tiempo, pero lo que les pasa no se resuelve con eso: se resuelve con políticas de fondo de protección de la niñez. (Entrevista OP-TS3)

¡La lucha por la niñez es histórica, y hay que seguirla dando! Un derecho se le quita a un pibe en un segundo con una simple acción y para restituirlo lleva años, y ese pibe nunca va a volver a ser el mismo (...) los daños a la niñez tiene un carácter irreversible y la protección de los derechos no se logra con la sumatoria de uno o dos derechos vulnerados, es una totalidad, es móvil y dinámica (...) ¿Quién hubiera pensado hace diez años que el acceso de los niños a la informática llegaría a ser un derecho? Lamentablemente, necesitamos que la cosa se mueva más desde el fondo, nuestras acciones son puntuales, pibe por pibe, y aun así no podemos revertir los años de vulneración que son transgeneracionales ... (Entrevista OP-AB2)

Yo soy medio burro y no entiendo algunas cosas, pero cómo me quieren mejorar la vida (...) ¿Y si vuelvo a nacer? (L. 12 años. E1)

Es posible sostener, que esto, se encuentra ligado al perfil local y descentralizado de la política pública, dado que mientras las intervenciones son a nivel territorial y micro social, los problemas que ocasionan la vulneración de derechos, ostentan un carácter estructural que las estrategias de intervención diseñadas en el marco de los programas existentes, no llegan a modificar, conformándose, como plantean Salvia, Vera y Poy (2014) un escenario donde cabe preguntarse cuál ha sido el efecto y alcance real de la política sobre la indigencia y la pobreza.

12.2 Acerca de los aportes de los programas para la restitución de derechos



Respecto a las posibilidades de restitución de derechos y de mejoramiento de las condiciones de vida de estos niños, niñas y adolescentes, se puede observar que no se han modificado pasado ya un largo tiempo de implementación de los programas - y más aún, los programas han finalizado o *se han caído* sin haber podido modificar la situación de vulnerabilidad en que se encuentran los niños.

El programa de *mesas barriales*, se vio seriamente damnificado con el declinar de la participación de las instituciones barriales y la falta de respuesta a la convocatoria debido a la ausencia de recursos y propuestas claras y objetivas por parte del municipio que era quien las convocaba y las llevó a una situación de inacción que ha hecho que su funcionamiento sea prácticamente nulo.

La gente dejó de venir a las mesas barriales. Se comentaba en todos lados que el Municipio no estaba aportando los recursos necesarios. Al final fue perder el tiempo (Entrevista OP-A1)

El programa de *atención de casos* sigue funcionando con grandes dificultades para la atención, seguimiento y resolución de los casos: solo dos equipos técnicos atienden en sede aproximadamente 900 casos y los servicios barriales se encuentran desmantelados, lo que hace que toda la demanda recaiga sobre la sede central.

El 0-800 continúa recibiendo llamados, pero se ha dejado de aplicar el protocolo de procedimientos y solo funciona como un mecanismo de derivación hacia otras áreas o programas.

El 0-800 es una línea de teléfono que ya no se difunde ni recibe llamados prácticamente, y es mejor, porque sin protocolo de acción, es más un problema que una solución (Entrevista OP-AB1)

El programa de *atención a niños en situación de calle* se encuentra prácticamente desmantelado debido a los entredichos políticos que terminaron en la renuncia de sus directores luego de que fueran denunciados a la justicia, debiendo asumir el costo político por decisiones que no fueron tomadas en ámbitos superiores. Actualmente, se realizan recorridos por las calles intentando detectar o realizar el seguimiento de los niños que se encuentran en la calle, sin otras acciones articuladas.

El problema para la implementación de los programas, radica en que los gobiernos locales, se han convertido en actores estratégicos en la gestión de la política, lo que los enfrenta cotidianamente a desafíos en términos de resolución de problemas, para los que no siempre poseen los recursos y las herramientas necesarias (UNICEF-CIPPEC, 2012) lo que hace que los programas, o bien tengan muy bajo impacto o incluso lleguen a desarticularse y desaparecer.

Sin embargo, es posible encontrar miradas que alcanzan a visualizar aportes que si bien no tienen estrictamente que ver con la restitución de derechos vulnerados, son considerados de alto impacto para la lógica del sistema, resaltando la importancia de la Ley 13.298 como herramienta jurídica y al SPPIDNNA como modo de trabajo, pero el trasfondo de las dificultades para revertir situaciones de vulneración es constante en todos los discursos y transversal a todos los análisis que los diferentes actores realizan sobre la política:

“Tu pregunta es sobre los aportes! Y yo te tengo que decir, que uno de los aportes es haberles dado visibilidad a los pibes, hoy por lo menos saben que tienen un problema. Aunque no se hagan cargo. Entró en la lógica del pensamiento de las personas, y ya no culpan tanto a los pibes pobres, sino que responsabilizan a los que no hacen nada con eso, sin embargo también, las personas en su discurso, interpretan que la corresponsabilidad es entre los poderes: el legislativo, el judicial y el ejecutivo, cuando la corresponsabilidad, es entre todos los actores sociales: la ciudadanía en general es corresponsable de los problemas de los niños. La pobreza infantil es un problema social. Y yo pienso que a la ley y al sistema le falta eso: que la ciudadanía se haga cargo, que reclame, que participe que las organizaciones de la sociedad civil reclamen. Pero están todos inertes, mientras los pibes sufren y no se restituye un derecho de nadie. El aporte debiera ser crecer en conciencia social sobre el problema.” (Entrevista OP-AB3)

“Jurídicamente, es de los mejores sistema de protección de derechos que existen en el mundo. Sin embargo, al igual que pasa con otras legislaciones en argentina por cuestiones políticas, culturales, económicas, sociales, se hace muy difícil de implementar!!! Y nos volvemos incumplidores seriales de la ley! Leyes con rango constitucional que no se cumplen! Es rarísimo! No hay voluntad política, entonces no se ejecutan los presupuestos, y entonces no hay programas de atención a la niñez y así

todo cada vez peor! El aumento de la pobreza le gana siempre a cualquier política! En estos años ha sido exponencial! Y la política pública no ha tenido impacto. Xq la pobreza se ha conformado en un núcleo muy duro, que las intervenciones no penetran” (Entrevista OP-AB1)

El sistema, la ley 13298, es un aporte en sí mismo. Es un salto cualitativo en la legislación, sin dudas es un gran avance. Pero el problema es creer que se solucionan con eso los problemas de los niños y niñas. El sistema puede acompañar en el marco de otras políticas, con programas de otro nivel. Pero si se queda solo en medio de nada más gritando por los derechos de los niños, no es más que eso. Y de ahí no va a trascender. (Entrevista OP-P2)

Acá la década ganada para los pibes y las familias con las que trabajamos no existió. Acá nadie ganó nada: es todo pérdida, costo. Preguntales a estos chicos cuánto les cambió la vida la AUH? Si sus casas siguen siendo pobres, no tienen baño, hay poca comida, en la escuela los discriminan, no tienen quién los proteja del abuso y el maltrato! Cómo es posible? No hay promoción y protección de los niños posible en contextos de tanta pobreza, exclusión y degradación de los lazos! (Entrevista OP-P1)

El sistema sería una hermosa herramienta en un contexto complejo como este, pero con una batería de otras políticas que empujara desde abajo hacia arriba con más recursos, intervenciones, sobre otros actores: acá nosotros intervenimos con niños, pero todo el resto está a la deriva: no hay padres, madres, referentes, los hermanos corren la misma suerte! Qué le podemos pedir al sistema? (Entrevista OP-TS4)

El sistema es rico en elementos que apuntan a la restitución. Ahora, si lo que me preguntás es por la implementación lo veo complicado. Desde el 2008, el sistema está por arrancar. Es una enumeración de intenciones muy interesantes, casi recomendaciones te diría, pero como no se han cumplido requisitos básicos para la puesta en marcha, no arranca. (Entrevista OP-S1)

La realidad es que el sistema es un mar de buenas intenciones que nos da el marco para hacer muchas cosas de muchas mejores maneras, pero en la práctica de todos los días, no encontrás un solo recurso con el que vos puedas decir: Ok. Esto aporta a la restitución de derechos. Todo son parches, tapas agujeros con pavadas que no le cambian la vida a nadie, y mientras tanto, los pibes siguen hechos mierda en las condiciones espantosas que viven. (Entrevista OP-TS3)

En las entrevistas, aparece el impacto de las estrategias mediatizado por las cuestiones de pobreza y exclusión estructural que aumentan los niveles de vulnerabilidad de los niños, niñas y adolescentes y que exceden los marcos de intervención de la política pública de niñez, máxime, considerando el carácter descentralizado descripto anteriormente.

El problema del desempleo, la baja calidad del empleo (Beccaria, 2005), las situaciones habitacionales de altísimos niveles de precariedad, el dificultoso acceso a los servicios básicos como la salud y la educación (ODSA, 2016; Salvia, 2016), conforman un mapa

de la situación problemática altamente complejo que la implementación de una política a nivel municipal, no pueden abordar.

Roca y otros (2012) establecen que en términos de políticas públicas, el alcance del piso de protección social a los sectores más vulnerables, entre los que se encuentran la niñez y la adolescencia en Argentina es alto y sobresale en América Latina, sin embargo persisten desigualdades y poblaciones con altos niveles de vulnerabilidad social.

“Una ley no cambia la historia: el desempleo, la pobreza, la marginalidad, la exclusión, nuevos pobres, viejos pobres, cuestión social... Todo un listado de categorías teóricas que, incluso muchas están en la ley, pero es una ley, no es magia. Las instituciones están muy deterioradas y hacen agua por todos.” (Entrevista OP-TS1)

“Desde mi punto de vista el sistema necesita cosa en distintos niveles: por un lado, programas que se piensen desde la realidad de los niños y adolescentes. Eso en el nivel de diseño y no es fácil, pero para que funcione, los que toman decisiones, tienen que salir de atrás de los escritorios. Porque no ven un pibe pobre desde hace veinte años, y si lo ven llaman a la policía. Por otro, que los operadores y funcionarios cada uno desde sus responsabilidades ejecutivas, políticas lo que sea, haga lo que tiene que hacer y cumpla: acá los compañeros muchos están muy comprometidos, pero otros, no les importa nada de nadie! Y en eso, son iguales a los políticos” (Entrevista OP-TS3)

“No va a ser fácil cambiar tantos años de paradigma de la situación irregular al de la protección integral, pero la voluntad política de los gobiernos nacional, provincial y municipal, existen y esa es una buena noticia (...) Su pobreza no es nueva, es histórica, ya nacieron así. No se le puede pedir a una ley y menos a un gobierno que cambie eso de repente. Por suerte no se lo judicializa. Tenemos que gestionar soluciones, es verdad, pero no es de un día para el otro. Y no creas que no me duele la pobreza de los niños y de sus padres y familias. Pero no se puede revertir de un día para el otro. Y si me preguntás, para mí ese va a ser uno de los mayores problemas del sistema, que todo el mundo va a esperar soluciones mágicas.” (Entrevista CP1)

En la entrevista con el directivo de rango superior del Servicio Zonal, se encuentra un interesante hallazgo:

-“El sistema no puede ser una isla en un mar de desastres: el sistema debiera ser un elemento más entre otros que permitieran mejorar las condiciones de vida de la población en general: y ocuparse específicamente de parte de los niños. Pero no es así. El sistema naufraga solo, de avanzada así como es en un océano de no políticas, de exclusión de vulnerabilidad! Y cómo sacamos a los chicos de ahí? Para ponerlos dónde?? En más de lo mismo! No hay fortalecimiento familiar, ni saneamiento ambiental, ni mejoras en la educación!

Mirá: desglosemos el nombre:

Sistema: Da la idea de engranajes, de todo compuesto por partes que funcionan encastradas. Muchas piezas que conforman un todo.

De Promoción y Protección: Eso implica promover, está en la ley! Promover, es antes: promover contra la vulneración, antes de ella. Y entonces proteger en los casos en que existan derechos vulnerados atendiendo al interés superior de los niños y niñas!

De Derechos: Eso es taxativo! En la ley están los derechos enumerados!

Pero resulta que los pibes están hechos pelota y no hay posibilidad de promoción, ni de prevención y ni los derechos vulnerados se pueden enumerar! Son todos! Y no se pueden establecer prioridades: por dos cosas, por el nivel de deterioro que tienen y porque además eso termina siendo de gusto si no tenés con qué ni cómo intervenir! (Entrevista CP3)

El fragmento de la entrevista, condensa los elementos más problemáticos del SPPIDNNA, al decodificar el nombre, y ponerlo en perspectiva con la realidad en la que la política debe intervenir, quedan en evidencia sus principales dificultades y aparecen a la luz algunas de las razones de su bajo nivel de impacto. Este entrevistado además agregaba:

“Nos traen los pibes hachos pelota, sucios, con hambre drogados, sin ropa, pibes a los que nadie reclama, por los que nadie pide. Pibes que además no quieren volver a sus casas y prácticamente agradecen que no los busquen. Están empapados de miseria, de locura, de frío de abandono. (Se angustia) Disculpá que te lo diga sí, “son los nadies del poema de Galeano: yo te juro que estos valen menos que la bala que los mata!!” Y ahí estamos nosotros, para sacarlos del charco y mandarlos a dormir en una laguna... Es llovido sobre mojado! Todo el tiempo pedalear en el aire (...) Pero resulta que los pibes están hechos pelota y no hay posibilidad de promoción, ni de prevención y ni los derechos vulnerados se pueden enumerar! Son todos! Y no se pueden establecer prioridades: por dos cosas, por el nivel de deterioro que tienen y porque además eso termina siendo de gusto si no tenés con qué ni cómo intervenir! (...) No podemos restituir derechos no tenemos con qué! Nuestro trabajo es la condena al fracaso todos los días! (...) Todos los días fracasamos cuando llega un pibe, ya cuando llega sabemos: volvimos a fracasar. (...) Los programas no funcionan ni funcionarían porque no están considerando la realidad de los chicos nuestros: te hablan de revinculación con la familia de origen! Vos sabés lo que es eso!?? Si las propias familias forman parte del círculo de vulneración: son vulneradoras, están vulneradas! Es imposible. (...) No tenemos logros ni resultados, hemos como mucho, acompañado con paliativos de bajo impacto. El sistema está bien pensado, tiene objetivos, pero solo no va a funcionar nunca. (...) Intento armar algunos equipos, pero la gente se va. No quieren seguir, los operadores se enferman, renuncian, piden pases a otras áreas. Es un trabajo de mucha exposición y responsabilidad y muy mal pago! Y además muy frustrante. No tenés resultados buenos casi nunca. Sobre todo en los casos más graves, nunca hay resultados. Es siempre fallar”

En el fragmento de entrevista anterior, puede verse una enumeración de los problemas del SPPIDNNA, como así también leerse la angustia acerca de las dificultades para viabilizar el sistema y para darle efectividad e impacto a las intervenciones. El tono poético de las manifestaciones del entrevistado, la utilización

de la metáforas, le da a sus dichos un tinte que permite entender y recuperar desde un lugar diferente, cuáles son las dificultades para intervenir: las condiciones de pobreza estructural, la exclusión social y la desigualdad que ponen de manifiesto los principios más elementales de justicia social, la equidad y las formas de ciudadanía que debieran regir en la sociedad (Kessler, 2014) y en medio de los cuales los profesionales desarrollan su actividad técnica y profesional.

En ese sentido, los dichos de los niños, niñas y adolescentes y de sus familias son contundentes también y apuntan hacia el mismo lugar:

“Lo que hacen los de la Municipalidad en la Plaza no nos cambia en nada, solamente están un rato con nosotros y vienen para que no nos aspiremos la bolsa y para que no afanemos (...)¿j Qué nos va a cambiar!?”

Si quieren hacer algo por nosotros que nos saquen de arriba a la cana y que nos dejen estar tranquilos. Ya estoy harta de que me quieran hacer volver con mis viejos, eso es para chetos, yo no tengo padres de esos que ellos dicen, que vayan ellos a vivir a lo de mi vieja, vas a ver como se van a la plaza al rato..”. (R. 14 años. E42)

“Si nos quieren dar nuestros derechos que nos den casa, comida, no que nos manden al abrigo para dormir y después al otro día tenés que volver a la calle.” (F. 12 años. E22)

“- Anoche el operador me mandó al abrigo, yo fui, comí y me volví a la calle. Dormí toda la noche en la plaza.

- ¿Pero en el abrigo no estabas mejor?

-Ni en pedo, el director es un gil, ese te manda la cana. En la calle hago lo que me pinta (...) Si no te pueden decir nada vos vas y venís como querés” (Ch. 12 años. E5)

“Nunca van a poder hacer nada para prevenirnos nada!! Somos pobres. Si nosotros venimos aca, es porque no se puede prevenir nada!” (M. 15 años. E6)

“No entiendo cuál es la estrategia de mandarme a mi casa, para qué quieren que yo vaya allá! El piso del cajero dónde duermo lo limpian todos los días! Mi casa es una mugre!” (M. 16 años. E39)

El problema de la pobreza emerge transversalmente y es percibido por todos los actores a la hora de pensar en la eficacia de los programas diseñados en el marco de la política pública de niñez. A pesar de que tal como advierte el informe de la UCA (2016), en la última década se han ampliado los derechos sociales, dicho reconocimiento de derechos, remite más a una cuestión formal, tal como plantea Dahrendorf (1990) en

términos de titularidades que de provisiones, mostrando una distinción entre los factores socio – políticos y los económicos, lo que hace que no necesariamente al ampliar el piso de derechos se hayan ampliado las estructuras de oportunidades para todos los sectores de la población, dejando como consecuencia que si bien las titularidades son idénticas para todos los sujetos, las provisiones tienen un condicionamiento económico que no se haya resuelto por la política pública.

“Ellos [los operadores] hacen lo que pueden, lo escuchan y le tienen paciencia”
(Entrevista F1)

“Las psicólogas lo entrevistaron y los operadores lo fueron a buscar a la calle, pero no pudieron cambiar nada, igual, trabajaron mucho con él, nunca le habían prestado tanta atención” (Entrevista F28)

“Se portaron de diez. Me acompañaron a denunciar, a la fiscalía, me están acompañando en el proceso.” (Entrevista F9)

“No hacen nada. Mi hijo dice que se va porque mi pareja me pega, pero es mentira y ellos le creen.” (Entrevista F14)

“No pudieron hacer mucho. Las citaron, y vinieron a la entrevista, pero dicen que no quieren volver a mi casa porque yo las trato mal. Y eso es mentira” (Entrevista F23)

“Si sale bien o sale mal, no es lo que importa, lo que importa que alguien los mire a nuestros hijos como personas que son, que alguien reconozca que tienen derechos”
(Entrevista F28)

Un emergente contundente, es la idea de que al margen de la eficacia de las intervenciones para la restitución de derechos, los familiares centraban la importancia en el hecho de que los niños fueran atendidos, escuchados, tenidos en cuenta, como así también en muchos casos los familiares restaban crédito a las intervenciones cuando lo que se ponía en cuestión era el rol paterno o materno:

“Yo ya no puedo hacer más nada con este chico. Y son atrevidos los psicólogos y los trabajadores sociales y me quieren decir qué hacer con él... Qué se lo lleven a su casa ¿a ver cómo les va? No se imaginan lo que es vivir como vivo yo con él” (Entrevista F15)

“Yo no quiero que lo internen, pero si me van a culpar de todo o que él hace, que se lo lleven y vivimos todos en paz. Ahí se van a dar cuenta quién es bueno y quién se manda las cagadas acá” (Entrevista F1)

“No me voy a quejar, no nos cambiaron mucho las cosas, pero por lo menos acá tenemos un lugar para venir a hablar y que nos orienten” (Entrevista F21)

“Vos no te das cuenta a lo mejor, pero cuando uno es pobre, puede hacer poco por los hijos, entonces encontrar un lugar para que te escuchen, vos no sabés lo que significa para nosotros. Que te expliquen que tus hijos tienen derechos, por lo menos los tienen, después la historia es otra, pero ya lo sabemos y podemos reclamar” (Entrevista F10)

El destino de la discusión acerca de la implementación de la política pública de niñez en la Ciudad de La Plata, se encuentra inevitablemente ligado a las discusiones sobre los derechos, la territorialidad, el espacio, los recursos, su utilización y el acceso de los sujetos a ellos e incluso, su descarte.

Dice Bauman (2006), que hoy en día existen territorios que durante gran parte de la historia moderna, han funcionado como espacios de vertederos para los desechos humanos, que ha sabido producir en serie y a escala seres humanos residuales, como consecuencia del progreso económico que lejos de mostrarse democrático, más bien ha sido totalitario y desigual. La severa desigualdad, ha condenado a amplios sectores de las poblaciones de los países que eternamente se encuentran en vías de desarrollo, como es el caso de Argentina, al confinamiento no solo de la vida moderna, sino además, a la exclusión de la dignidad y los derechos.

En los márgenes de las Ciudades, se han reproducido enormes franjas de pobreza urbana como producto de la desocupación y el empleo precario. Exactamente ese es el caso de la Ciudad de La Plata, en donde al igual que en otros aglomerados urbanos, las sucesivas crisis económicas, han llevado a la pobreza y profundizado la pobreza estructural, condenando a la marginalidad y a la exclusión de las estructuras de oportunidades de acceso a la vivienda, la educación, la salud, el saneamiento ambiental, y poniendo bajo la línea de indigencia, según datos del ODSA (2016) al 6% de los hogares con niños, y a la pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) al 19% de los hogares con niñas, niños o adolescentes.

En este marco, las posibilidades de restitución de derechos por medio de programas en el marco de una Política Pública de Niñez, sin otras políticas en otros niveles como el Provincial o Nacional que tiendan al apuntalamiento de sus acciones, se encuentran restringidas, y es lo que emerge del análisis de las entrevistas, respecto de los programas llevados adelante por la Dirección de Niñez y Adolescencia de La Plata tal como se ha demostrado.

Otra cuestión central que aparece en el análisis de los datos provenientes de las entrevistas, es el hecho de que si bien, los derechos fundamentales se encuentran

consagrados taxativamente en las leyes así como también en los tratados de rango constitucional, no se haya identificado algún status que permita establecer prioridades, sin perder de vista el corto, mediano y largo plazo en términos de cumplimiento de derechos. Por ejemplo: es innegable que el derecho a la educación, es central a largo plazo y en su cumplimiento radican las posibilidades de progreso y crecimiento tanto de una persona como así también y en términos más generales de una nación, sin embargo, no es posible garantizar el derecho a la educación si no se halla garantizado el derecho a la alimentación y el derecho a la salud, que además es imposible garantizar sin viviendas adecuadas en contextos saneados, con acceso a agua potable y servicios sanitarios básicos. Esa *trama de incumplimientos de derechos*, que padecen los niños, niñas y adolescentes participantes de este estudio y que los/as profesionales buscan resolver por medio de las intervenciones en el marco del SPPIDNNA conforman núcleos duros de pobreza y encarnan una de las discusiones centrales de esta investigación.

Para el análisis, se ha centrado la mirada en dos elementos, las capacidades y los derechos. Es decir, por un lado, el enfoque de las capacidades (Sen, 2010) definido como el aspecto de la realidad que requiere de oportunidades sustantivas y a partir del cual se entiende a la pobreza como la ausencia o inadecuada realización de ciertas libertades básicas, debido entre otras cosas a la falta de acceso a recursos (UCA, 2016). Por otro lado, el enfoque de derechos, al respecto de lo cual, Bendix (1974) plantea que debe existir articulación entre el reconocimiento formal de los derechos y su efectivo ejercicio y que inevitablemente ello conlleva a la discusión sobre la desigualdad. Bustelo y Minujín (1997), por su parte sostienen que el ejercicio de los derechos se encuentra íntimamente ligado con las posibilidades de ejercicio de la ciudadanía en la medida en que apunten a modelos cada vez más inclusivos de organización social. El enfoque de derechos implica por lo tanto, pensar en clave no solo del reconocimiento, sino además del acceso a derechos: reconocimiento en términos formales de titularidad de los mismos y de acceso o ejercicio en términos del reconocimiento de las provisiones (Dahrendorf, 1990).

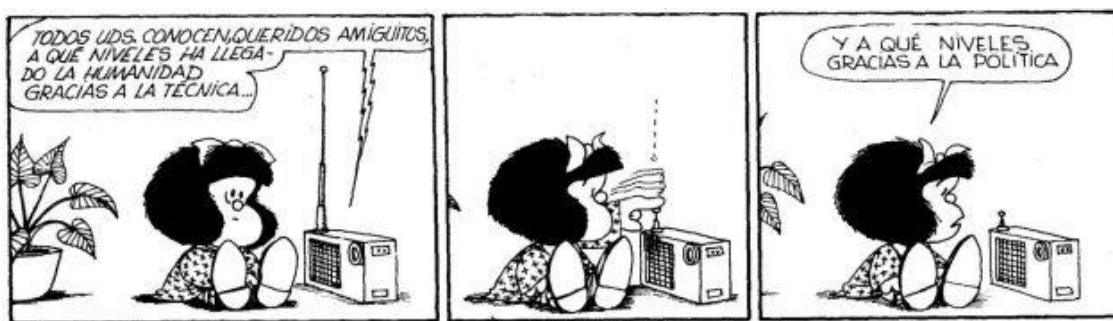
De este modo, se puede establecer que la capacidad de los sujetos de acceder a las provisiones en los derechos de los que son titulares, permite establecer los niveles de inclusión y por tanto de ejercicio de la ciudadanía de un determinado grupo.

Al analizar el impacto de las estrategias de intervención desde la perspectiva de los/as operadores/as y los/as usuarios para la restitución de derechos y considerando por un lado sus dichos en las entrevistas como manifestación del conocimiento privilegiado del campo en que se ejecutan los programas y por otro lado, el análisis teórico respecto de la conformación de ese campo, su construcción histórica, económica y política ligada a la trama de la exclusión y la desigualdad (Minujín, 2005), es posible entender que los impactos son múltiples y que se encuentran determinados por una multiplicidad de factores, entre los que prevalecen por una parte los elementos ligados a las características de las intervenciones de los/as operadores/as, tal como se ha mostrado y por otro las características de los recursos disponibles para la restitución efectiva de derechos.

Jurídicamente, es de los mejores sistemas de protección de derechos que existen en el mundo. Sin embargo, al igual que pasa con otras legislaciones en Argentina por cuestiones políticas, culturales, económicas, sociales, se hace muy difícil de implementar. Y nos volvemos incumplidores seriales de la ley. ¡Leyes con rango constitucional que no se cumplen! ¡Es rarísimo! No hay voluntad política, entonces no se ejecutan los presupuestos, y entonces no hay programas de atención a la niñez y así todo cada vez peor! El aumento de la pobreza le gana siempre a cualquier política! En estos años ha sido exponencial! Y la política pública no ha tenido impacto. Porque la pobreza se ha conformado en un núcleo muy duro, que las intervenciones no pueden romper.

(Entrevista
OP-AB2)

Capítulo 13: Conclusiones



En este capítulo, se presentan las conclusiones de esta tesis. En primer lugar, se realiza una síntesis de los principales hallazgos producto del trabajo de campo de acuerdo a cada uno de los objetivos específicos - ejes temáticos de indagación - haciendo hincapié en los conceptos constitutivos de dichos ejes.

Luego se elaboran algunas recomendaciones que recogen los hallazgos presentados en torno a la política pública en general y a la intervención profesional en particular y que se presentan como aportes para pensar la política pública de niñez y la intervención profesional.

A lo largo de las páginas precedentes, se ha mantenido una línea de coherencia entre las preguntas de investigación, los objetivos diseñados, el enfoque teórico utilizado para dar sustento a la investigación y la metodología adoptada para un estudio de estas características que busca analizar la implementación de la política pública de niñez y adolescencia en La Plata y su eficacia para la atención de los niños, niñas y adolescentes que se encuentran en situación de calle y tienen derechos vulnerados desde la perspectiva de los distintos actores involucrados en La Plata en el período 2013-2015.

Debido a la complejidad y magnitud de la problemática de la niñez en condiciones de pobreza multidimensional severa (ODSA, 2016), caracterizada en muchos casos por el hecho de que los niños, niñas y adolescentes dejan sus hogares para adoptar la calle como modo de vida (Pojomovsky, 2008), en esta tesis se buscó captar dicha complejidad - a la luz de la política pública de niñez diseñada para abordar los problemas de las poblaciones infantiles - por medio de la recuperación de las perspectivas de los diferentes actores, entendiendo que cada uno conforma un

momento particular y único de la implementación de la política pública de niñez y constituye a partir del lugar que ocupa, cierta racionalidad o mirada al respecto que es necesario conocer para poder dimensionar los alcances y eficacia de dicha política pública. En ese sentido, los métodos cualitativos, constituyeron la herramienta fundamental que permitió articular los distintos ejes temáticos de indagación y dar respuesta a las preguntas de investigación.

13.1. Acerca de las características de la política pública de niñez para la restitución de derechos. El caso de La Plata.

Uno de los hallazgos que pueden encontrarse al analizar la política pública de niñez, y que tal como se ha presentado anteriormente, es rescatado por los diferentes actores participantes en este estudio, es la incorporación de dos principios fundamentales que reconfiguran el rumbo de la política de niñez en Argentina como son el **principio de interés superior del niño** y la titularidad de los derechos por parte de los niños, niñas y adolescentes que permite la configuración del niño, la niña o adolescente como **sujeto de derechos** lo que materializó el cambio de paradigma en relación al tratamiento de los problemas de la niñez conocido como el paso del **Paradigma de la Situación Irregular al Paradigma de la Protección Integral**. Dichos principios, si bien se incorporan en la Convención sobre los Derechos del Niño en el año 1989, en Argentina cobran relevancia y se instauran recién en el año 1994 con la reforma constitucional y después de transcurrida más de una década, se producirán los cambios legales e institucionales necesarios - la sanción de las Leyes 26.061 De Promoción y Protección de Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes, a nivel Nacional y 13.298 De Promoción y Protección de Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes a nivel Provincial, tal como ya ha sido explicado - para que por medio de la conformación del **Sistema de Promoción y Protección Integral de Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes**, dichos principios cobren vigencia regidos por el **enfoque de derechos** que es la columna vertebral del sistema en tanto es el elemento que guía las acciones: la búsqueda es en pos de la restitución de los derechos vulnerados y de la protección integral de los derechos de los cuales los niños, niñas y adolescentes son sujetos titulares.

El SPPIDNNA, se implementó en La Plata, en el año 2008, y se desarrolló por medio de los cuatro programas descriptos anteriormente - atención de casos en sede, línea telefónica gratuita 8-000, atención de niños en situación de calle y mesas barriales - que tenían, de acuerdo a lo recabado en los dichos de los/as entrevistados/as y lo que puede analizarse en los fundamentos de la estructura programática, la finalidad de cubrir dos aspectos considerados básicos en la perspectiva de derechos que impregna el Paradigma de la Protección Integral: la territorialidad y la corresponsabilidad en el cumplimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes garantizados por ley entendiendo que la descentralización es fundamental para la implementación del SPPIDNNA, dado que reconoce la heterogeneidad y complejidad de cada realidad territorial en las diferentes provincias, municipios o localidades - que son corresponsables entre sí para garantizar los derechos - y que por lo tanto si bien permite pensar en la multidimensionalidad de las privaciones, por otro lado, recoge y atiende a la particularidad de la estructura de vulneración y privaciones en los espacios territoriales y micro-sociales (Calvo Drago, 2005; Tuñón, 2013).

Esta investigación, realizada durante los años 2013-2015, luego de ya transitados varios años desde la implementación del SPPIDNNA en la Ciudad, permitió analizar algunas características de la política, en base a los resultados de los programas desde las perspectivas de los actores intervinientes de donde se desprende que en primer lugar, el cambio de paradigma enfrentó y se sostuvo a pesar de los intereses que pujaban en su contra, que además, puso a Argentina entre los países con mayores y mejores pisos legales en materia de niñez y por último que el SPPIDNNA, resistió los embates de sectores interesados en su contra, por medio de los aportes, cuestionamientos y discusiones teóricas, ideológicas y metodológicas de los/as operadores/as que por medio de ellas lograron dar mayores niveles de autonomía relativa a su ejercicio profesional (Pantanalli, 2014; Guerra, 2004), aumentando el impacto de algunas intervenciones.

Sin embargo, es preciso hacer un alto y decir que un hallazgo central, indica que uno de los principales obstáculos encontrados y manifestados por los distintos actores al momento de la implementación de la política, tiene que ver con que si bien está pensada para intervenir desde el ya mencionado enfoque territorial, su diseño, se

encuentra estructurado rígidamente lo cual impide recuperar el saber y el conocimiento de los actores que intervienen en los territorios como así también de las comunidades barriales en el diseño de los programas e intervenciones, generando grandes contradicciones a partir de lo que sería la implementación de un diseño de características funcionalista o tradicional conocido como *enfoque top down* de la política (Ramírez Chaparro, 2011) y la búsqueda de intervenciones desde el enfoque de *tipo mudding thought* planteado por Subirats (1992), Lindblon (1959) y Cassesse (1982) que posibilita acciones tendientes a la protección y restitución de derechos en tanto permite comprender quiénes son, cómo actúan y qué buscan los diferentes actores políticos, administrativos, destinatarios de los programas, etc. quitando poder a la idea de que un organismo burocrático o ente administrativo puede por sí mismo poner en marcha un conjunto de acciones (Subirats, 1992).

El SPPIDNNA si bien busca recuperar la perspectiva descentralizada y territorial, tiene una estructura burocrático-organizativa nucleada y conformada a partir de un conjunto de organismos creados con el fin de poner en práctica la Ley 13298, que se encuentra muy distanciada del territorio, sus actores y sus problemas, dificultando las acciones de restitución y promoción de derechos.

13.2 La implementación de la política y las estrategias de intervención de los profesionales del Municipio de La Plata

Los hallazgos más relevantes acerca de las estrategias de los/las profesionales para la implementación de la política, se encuentran ligados a la idea de construcción de **autonomía relativa** (Guerra, 2004; Iamamoto, 2007) entendida como las posibilidades operativas de los actores que se encuentran en el territorio en contacto con las problemáticas de los/las usuarios/as de la política social para aumentar la eficacia de sus acciones.

Lipsky, (2010), Meyers & Vorsanger, (2003) y Standford, (2000), recuperan la idea de **street level bureaucracy** en principio para cuestionar el poder de los niveles superiores de la estructura administrativa sobre los inferiores y luego para rescatar a estos últimos como aquellos que conforman *la epidermis de contacto entre la administración y la sociedad* (Subirats, 1992: 129) quienes a simple vista contarían con una porción de poder más pequeña y sin embargo mantienen altos grados de discrecionalidad en el

ejercicio de sus funciones sobre lo cual, la estructura jerárquica tiene una capacidad de control absolutamente reducida. Más bien, a lo largo de todo el estudio, recuperando las perspectivas de los/as operadores/as, se ha ido desvaneciendo la idea de control de arriba hacia abajo a la vez que cobraba solvencia la idea del accionar de los/as operadores/as como actores sociales, políticos y estratégicos para la implementación del diseño.

En la recuperación de dichas perspectivas, lo que se observa, es que se da un pasaje que permite conceptualizar y redefinir a partir de los propios dichos de los entrevistados, ciertas nociones ligadas al compromiso y la trayectoria militante de algunos de los profesionales transformada por medio de la **formación técnico-profesional** en una fuerte **capacitación técnica** en el marco del sistema lo cual amplió los márgenes de su autonomía relativa para el diseño, construcción y ejecución de estrategias que adquieren la forma de **tácticas operativas en perspectiva de derechos** (Gaitán, 2006; Mosquera Valverde, 2008; Tuñón y Gonzáles, 2013; Marco Navarro, 2010) entendiendo que desde dicho enfoque la situación inicial está marcada por el incumplimiento y no acceso al ejercicio de derechos de las niñas, niños y adolescentes.

Los ámbitos de intervención, caracterizados por escenarios conformados por altos niveles de conflictividad, fueron definidos por los profesionales a partir de la configuración de diagnósticos e interpretaciones situacionales fundamentadas en teorías, modelos explicativos, ideológicos, etc. a partir de los que delimitaron la situación inicial y construcción de los problemas en perspectiva de derechos, lo que implica *construir con y no para* los sujetos en el territorio.

La dimensión ético-política de las intervenciones (Aquín, 2005), ha sido transversal al diseño de las estrategias de intervención y tácticas operativas en perspectiva de derechos, por medio de la discusión y puesta en tensión de accionar propio y de los otros, complejizando el proceso de implementación de la política.

Las características de la población usuaria de los programas del SPPIDNNA, requirió que los/as operadores/as, establecieran con esta un sólido *rapport* lo que dio al principio de territorialidad y corresponsabilidad mayor preponderancia en el diseño de las estrategias que se desarrollaban en el territorio barrial, las plazas, las esquinas, etc.

y eran sostenidos por el compromiso entre los/as propios/as operadores/as y los niños, niñas y adolescentes con el apoyo de otros actores barriales o institucionales como clubes, escuelas y en algunos casos, familiares de referencia.

Sin embargo, el esfuerzo depositado por los/as operadores/as en la capacitación, diseño de estrategias y su puesta en práctica, no siempre lograron revertir las situaciones de vulneración de derechos debido a lo que los/as propios/as operadores/as identificaban como la falta de recursos necesarios, lo cual causaba *una sensación frustrante respecto de la intervención profesional* (Rozas, Gabrinetti, Calvo y Campagna, 2015: 98), no obstante lo cual el proceso de intervención que implicaba sostener la presencia en el territorio, acompañar a los niños, niñas y adolescentes y sus familias fueron sostenidos por los/as operadores/as que además de hacer prevalecer la dimensión ético-política del quehacer profesional, lo consideraban fundamental para la restitución de derechos.

La presencia y la permanencia en el territorio, junto a los niños, niñas y adolescentes y sus familias, aparece como constante en las estrategias, mientras que debido a la ya mencionada complejidad de las situaciones, todo lo demás se encontraba teñido de altos niveles de indeterminación y variabilidad siguiendo a Netto (2003), Iamamoto (2003) y Montaña (2000), resulta sumamente dificultoso establecer una metodología estática de intervención, dado que es necesario resaltar el carácter histórico-social y por lo tanto dinámico del objeto - sujeto - de intervención.

De acuerdo a lo surgido en el trabajo de campo, las estrategias en general apuntan a aumentar las capacidades de ejercicio pleno de derechos de los niños, niñas y adolescentes y a la construcción de un espacio de desarrollo y empoderamiento territorial y colectivo (Pávez Soto, 2012).

Además, los/as profesionales y operadores/as buscaron construir el proceso mediante el cual se efectivizara el cambio de paradigma para que lo expresado en la letra de las leyes y las políticas se vuelva tangible trascendiendo los discursos por medio de transformaciones de impacto observable en la noción de protección social desde la perspectiva de derechos que es transversal a toda la política pública de niñez.

En el sentido de pensar las estrategias de intervención desde la perspectiva de derechos, un elemento fundamental que emerge de las entrevistas, radica en la importancia de que los y las profesionales que trabajan con la niñez y la infancia rompan con los enfoques asistenciales de la intervención social, para incorporar efectivamente la perspectiva de derechos poniéndola en práctica y operacionalizándola en las intervenciones *haciendo de la intervención con los niños, niñas y adolescentes un espacio de desarrollo personal y colectivo de ejercicio de derechos y práctica ciudadana* (Valverde Mosquera, 2008), para lo cual mantener relaciones con los niños, niñas y adolescentes en marcos de igualdad y respeto en los que sean considerados sujetos de derechos es fundamental y requiere del conocimiento de su perspectiva, de adentrarse en su visión sobre el mundo, buscando determinar más o menos objetivamente los elementos que conforman y constituyen en la perspectiva de los propios niños, niñas y adolescentes la vulneración de derechos.

Si bien la ya mencionada y analizada perspectiva de derechos es la preponderante al momento de diseñar estrategias de intervención para la implementación de la política pública de niñez, embargo existen una multiplicidad de estrategias que conviven en el proceso de implementación. A partir de las entrevistas mantenidas con los/as operadores/as, es posible realizar una caracterización de las estrategias de intervención en el siguiente sentido:

Estrategias de servicio o asistencia

- Son acciones de tipo asistencialista. Tareas focalizadas y asistmáticas llevadas a cabo por los/as operadores/as tendientes a la resolución de situaciones momentáneas. No tienen diseño previo ni son evaluadas posteriormente.

Estrategias de derivación

- Consisten en la derivación de los casos o situaciones problemáticas hacia otros ámbitos institucionales por no contarse con los medios necesarios para la resolución. No tienen diseño previo ni evaluación posterior y su fundamento se puede encontrar en los intersticios de la Ley 13.298, lo que si bien le s da legalidad, en algunos casos, representa contradicciones éticas para los profesionales que las ponen en práctica.

Estrategias de resistencia al cambio

- Las intervenciones se centran en la crítica y el cuestionamiento del SPPIDNNA. Se basan en intervenciones de tipo burocrático de bajo impacto, sin planificación previa ni evaluación posterior que en muchos casos se encuentran desajustadas a derecho.

Estrategias en clave de derechos

- Este tipo de estrategias rescatan la perspectiva de derechos como eje fundamental de la intervención. La intervención es entendida como una tarea corresponsable entre los diferentes actores que participan del proceso. Se busca abordar las situaciones de vulnerabilidad por medio de los recursos ofrecidos por las diferentes políticas públicas. Son diseñadas con anticipación y evaluadas durante su ejecución y al finalizar a fin de conocer los cambios logrados en la estructura de vulneración de determinadas poblaciones.

Siguiendo esta línea, esta investigación abocada a recuperar desde los propios niños, niñas y adolescentes algunas nociones básicas sobre los derechos, la vulneración y los impactos en sus propias vidas, así como los impactos de las estrategias de los/as operadores/as en el marco del SPPIDNNA, ha obtenido algunos resultados significativos.

En primer lugar emerge de las entrevistas que los niños, niñas y adolescentes saben y asumen que tienen derechos vulnerados casi como una condición que les viene dada desde siempre y para siempre ligada a la realidad de la pobreza que viven ellos y sus familias y para lo que si bien valoran, también entienden que las estrategias de intervención diseñadas por los/as operadores/as, de las que en muchos casos ellos participan y tienen espacio para la toma de algunas decisiones, poco pueden hacer para revertir, o incluso para mejorar, su situación.

Tanto los niños, niñas y adolescentes como sus familiares entienden, saben y conocen que el origen de la vulneración de derechos que padecen radica en la pobreza de la que son víctimas y que se profundiza con el paso del tiempo.

Los niños, niñas y adolescentes con los que se ha trabajado, saben que tienen derechos vulnerados incluso cuando no pueden enumerarlos taxativamente, en lugar

de lo cual, aparecen enunciadas situaciones que demuestran la **multidimensionalidad de las privaciones y vulneraciones** sufridas (Tuñón y Gonzáles, 2013).

Lo que queda evidenciado, es que los niños, niñas y adolescentes a partir de los relatos vertidos en su lenguaje simple y llano, no encuentran que las intervenciones y las estrategias focalizadas implementadas en el marco del SPPIDNNA, permitan revertir los niveles severos de pobreza infantil en los que se encuentran debido al alto número de dimensiones que tienen insatisfechas (Minujín y Kessler, 1995; Tuñón, 2013; ODSA, 2016).

A lo descripto, hay que sumarle que los altos niveles de pobreza multidimensional que padecen los niños, niñas y adolescentes, que ya de por sí implican altísimos niveles de violencia que Wacquant (2007) llama *desde arriba* relacionada con el abandono, la relegación, la estigmatización y la discriminación entre otros, estos niños, niñas y adolescentes son víctimas de la violencia cotidiana puesta en acto por parte de los individuos que comparten con ellos los espacios sociales, contra los que responden con más violencia y para resolver lo cual, los propios niños, niñas y adolescentes, restan eficacia a las estrategias llevadas a cabo en el marco del SPPIDNNA por los profesionales.

13.3 La implementación de los programas en la Municipalidad de La Plata y la restitución de derechos vulnerados en el marco del SPPIDNNA



Tal como se viene desarrollando a lo largo de toda la investigación, la política pública de niñez tiene dos postulados fundamentales respaldados en la Convención sobre los Derechos del niño y en la Constitución Nacional orientados por un lado a la promoción y protección de derechos y por otro a la restitución de derechos vulnerados de los niños, niñas y adolescentes, lo que evidencia la transversalidad de la perspectiva de derechos a lo largo de todo el diseño de la política pública de niñez.

En ese marco, se buscó analizar la implementación de los programas diseñados por la Municipalidad de La Plata en el marco del SPPIDNNA, no sin antes efectuar una mirada analítica acerca de los derechos considerados fundamentales, lo que permitió luego, pensar y analizar los programas desde la perspectiva de los diferentes actores en clave de derechos.

Los niños, niñas y adolescentes, tienen garantizados por las normativas ya mencionadas que rigen en Argentina a partir de la creación del SPPIDNNA, el derecho a la educación, a la salud que incluye el derecho a la alimentación de calidad y en cantidad suficiente, así como a vivir en ambientes saludables, además de contemplar derechos básicos a ser protegidos en situaciones especiales como el derecho a la dignidad, la integridad psíquica y física, a la identidad, la protección contra la vulneración de derechos en relación a situaciones de violencia, a la integridad sexual, etc. esta decodificación en clave de derechos, permite advertir los **umbrales de pobreza multidimensional** que conforman el **espacio de las privaciones** referidas al incumplimiento de derechos fundamentales e irrenunciables en el cual **las carencias se acumulan** (Minujín y Kessler, 1995; Tuñón, 2013; ODSA, 2016).

En el trabajo de campo, pudo encontrarse que el 62% de los niños, niñas y adolescentes que participaron del estudio tienen tres o más derechos vulnerados, ubicándolos en una situación de pobreza multidimensional severa, lo que implica que están privados de alrededor del 50% de las dimensiones establecidas por CEPAL UNICEF (2012) para evaluar los niveles de pobreza infantil.

El hallazgo respecto de la vulneración de derechos y eficacia de los programas en relación a la restitución de los derechos vulnerados y la mejora de la calidad de vida de los niños, niñas y adolescentes, se encuentra vinculado a que la característica de multidimensionalidad de la pobreza que afronta la niñez y la trasciende impactando en sus familias, hace difícil pensar la posibilidad de que políticas focalizadas en y para las poblaciones infantiles resulten eficaces a los fines de revertir la situación en que se encuentran en referencia a la vulneración de derechos.

La pobreza en Argentina, tal como se ha descripto, presenta características de multidimensionalidad no solo para los niños, niñas y adolescentes, sino también para

sus familias que se encuentran atravesados por el componente intergeneracional de la pobreza, lo que le da un carácter estructural.

Hablar de pobreza estructural, implica hablar de la pobreza geográficamente localizada en sectores que carecen de infraestructura básica para el desarrollo de la vida en condiciones de dignidad, en los que los servicios básicos de salud, educación, transporte, saneamiento ambiental, etc. no llegan ni para los niños, niñas y adolescentes ni para nadie en extensas regiones de la ciudad.

Este panorama, no deja a la política pública más opción que la focalización en acciones que lejos de contemplar la prevención de la vulneración de derechos, tampoco tienen la capacidad de restituir los derechos básicos vulnerados a los niños, niñas y adolescentes, dado que las dimensiones y complejidad del problema de la pobreza, exceden los marcos de la política pública de niñez.

La complejidad de las situaciones de pobreza multidimensional que sufren los niños, niñas y adolescentes requiere de acciones en conjunto con otras políticas públicas que permitan cambios de tipo estructural en las condiciones de vida de las poblaciones que impactando de manera más general en todos los individuos de la sociedad, produzcan efectos de promoción y protección de los derechos de la niñez, dejando para la política pública de niñez la promoción de manera generalizada para todos los niños, niñas y adolescentes y la restitución para los casos excepcionales.

Es necesario para pensar en la mejora de las condiciones de vida de la niñez, políticas que impacten en los grupos adultos como por ejemplo cambios sustanciales en las estructuras de acceso al empleo, herramientas que permitan la generación de empleo genuino y registrado con acceso a la seguridad social y revitalización de la movilidad social ascendente y no solamente focalizadas en la niñez.

¿Cómo es la política de niñez desarrollada en el municipio de La Plata en el marco de la Ley 13298?

- La política de niñez en La Plata incorporó por medio de su estructura programática el Principio de Interés Superior del Niño que lo configura como sujeto de derechos y materializó el paso del Paradigma de la Situación Irregular al de la Protección Integral, fortaleciendo los componentes de territorialidad y corresponsabilidad en el cumplimiento de derechos.

Cómo son y en qué perspectiva teórico- metodológica piensan los/as operadores/as las estrategias de intervención ?

- Se ha establecido e identificado a fines analíticos una tipología de estrategias desarrolladas por los operadores caracterizadas como:
- De servicio o asistencia.
- De derivación.
- De resistencia al cambio.
- En clave de derechos.

¿En qué medida el SPPIDNNA modificó la situación de los niños y niñas con derechos vulnerados desde la visión de los distintos actores?

- Aun siendo uno de los sistemas jurídicos más sólidos de Latinoamérica, no ha logrado impactar en la estructura de vulneraciones generadas por los altos umbrales de pobreza multidimensional que conforman el espacio de las privaciones sufridas por los niños, niñas y adolescentes donde las carencias se acumulan.

13.4 Consideraciones finales

En Argentina, en los últimos años, se han implementado políticas de transferencia condicionadas de ingreso, lo que si bien permitió bajar la pobreza en términos de ingresos y reubicar a grandes sectores de la población por encima de la línea de pobreza, la falta de acompañamiento de dichas políticas por medidas que apunten a mejorar las condiciones de vida en términos de satisfacción de necesidades básicas, no ha podido evitar que el 14,59% de la población de La Plata, se encuentre por debajo del índice de NBI, con el agravante, de que más de la mitad de la población incluida en dicho porcentaje, está conformada por niños, niñas y adolescentes, sumergidos en condiciones de pobreza multidimensional severa de carácter cada vez más irreversible.

En otros términos, se podría decir que la vulneración de derechos o cierta enumeración de derechos vulnerados por sí misma no significa nada y solo cobra sentido cuando se la puede pensar dentro de una estructura de multiplicidad de vulneraciones complejo conformado por situaciones de pobreza multidimensional. Los

derechos vulnerados de los niños, niñas y adolescentes no se suman matemáticamente, sino que deben ser analizados en contextos de vida de pobreza generalizada: barrios pobres, familias desempleadas y empobrecidas con dificultades en la tarea de contener a los individuos más pequeños lo que profundiza cada vez más la estructura de desigualdad generada por la acumulación de desventajas que se acrecienta cuantos más derechos vulnerados se detentan.

En ese marco, es posible enunciar que sin políticas que acompañen de manera más general y amplia a la política de niñez y que tiendan a atacar los altos niveles de pobreza multidimensional, la promoción y la protección de los derechos de los niños, encontrará serias dificultades para dejar de ser más que una serie de enunciados y buenas intenciones.

Es dable aseverar entonces que uno de los principales hallazgos de este estudio radica en la posibilidad de reconocer y afirmar que si bien la perspectiva de derechos atraviesa la política pública de niñez y es constitutiva de la misma así como de los programas que la conforman y de las prácticas que la llevan adelante, no podrá obtener mayores resultados en tanto toda la Política Pública del Estado no priorice efectivamente la protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes por sobre cualquier otro interés, lo que implica una **extensión del principio del interés superior de los niños, niñas y adolescentes hacia el *interés superior por la niñez como principio rector de todas las políticas de Estado***, sean estas de salud, vivienda, saneamiento ambiental, trabajo digno, educación, etc., dado que en tanto el principio del interés superior del niño rija sólo para la política pública de niñez, esta no podrá más que efectuar acciones focalizadas y descordinadas del resto de las políticas del Estado que aisladas de las demás, están condenadas a la pérdida de efectividad y a resultados de bajo impacto, dado que debido a las características que asume la pobreza en Argentina, por sí solo en SPPIDNNA, no podrá modificar las condiciones de vida de los niños, niñas y adolescentes. Más bien, dichos cambios, ocurrirán ligados a la implementación de políticas que apunten a reforzar los procesos redistributivos del ingreso que tiendan a aumentar los niveles de igualdad entre las clases socio ocupacionales en términos de revertir la preponderancia de la variable desocupación (Chavez Molina, 2013) que profundiza la vulnerabilidad.

En este punto es oportuno, retomar los hallazgos descriptos y sintetizar una serie de recomendaciones en términos de aportes para la política pública de niñez dando preponderancia a los principales emergentes del trabajo de campo.

Las políticas públicas de niñez deberán tender a:

- ✓ Fomentar el diálogo con la investigación científica, a fin de tomar los aportes de estudios que recojan las vivencias y conocimientos del territorio, a fin de poder acceder por su medio al contacto lo más directo posible con las fortalezas y debilidades de las acciones desarrolladas e introducir los cambios y ajustes necesarios.
- ✓ Recuperar, sostener y fortalecer desde la concepción misma de la política de niñez el principio de infancia como sujeto activo, histórico y cultural para apuntar las acciones en el sentido del respeto, la protección y la igualdad en una construcción *con la niñez*, elemento fundamental considerado desde la perspectiva de derechos para romper con acciones que construyen *para la niñez*, haciendo de la infancia un objeto de intervención.
- ✓ Desterrar definitivamente las divisiones entre infancias en las que se pueden localizar fisuras en la vida de los niños, niñas y adolescentes que conforman una frontera consolidada entre *niños* y *menores*, lo que significa que según como se los nombre, se les quita o adhiere cierta carga jurídica que el derecho desde su perspectiva más positivista, asigna al sujeto de poca edad aplicándole prácticas de minorización, lo que le niega su inscripción como sujeto de derechos integrante y parte constitutiva activa del tejido social.
- ✓ Deberán buscar que el paso del Estado Tutelar al Estado Garante de Derechos, se efectivice en el cumplimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, no solo por medio de la política pública de niñez, sino en la solidaridad con otras políticas públicas del Estado en las que prevalezca la prioridad de la niñez en sus objetivos y atraviese la totalidad de sus intervenciones.
- ✓ Junto a las demás políticas del Estado, deberán propiciar el protagonismo de la infancia generando mecanismos de consulta y participación de los niños, niñas

y adolescentes en las acciones que los impliquen y/o estén en juego sus intereses.

- ✓ Deberán poner su mayor esfuerzo en reforzar la territorialidad de las acciones a fin de propiciar la corresponsabilidad de todos los actores sociales - incluyendo a los más próximos como las instituciones barriales - en los temas y problemas de la niñez así como para recuperar por medio del incentivo del protagonismo infantil sus deseos, opiniones y preocupaciones que serán tenidos en cuenta en el diseño de las acciones e intervenciones integrales desde la perspectiva de derechos.
- ✓ Apuntarán a acentuar la transdisciplinariedad profesional para el abordaje de los problemas y conflictos de los niños, niñas y adolescentes a fin de poder recuperar cierta complejidad en la lectura de las situaciones problemáticas por las que atraviesan las poblaciones infantiles y sus familias.

En ese sentido, y resaltando la importancia fundamental del accionar profesional multidisciplinar que motoriza la implementación de la política pública y los programas a través de las estrategias de intervención y las tácticas operativas diseñadas desde la perspectiva de derechos en pos de la restitución de derechos de los niños, niñas y adolescentes, es pertinente esbozar una línea de acciones que permitirían reforzar y dar más solvencia a las intervenciones y por lo tanto contribuir a su mayor eficacia e impacto tomando como base las dificultades manifestadas por los/as operadores/as y profesionales en el trabajo de campo:

- ✓ Promover, garantizar y sostener procesos de formación y capacitación continuos y permanentes de equipos profesionales y técnicos pertenecientes a los servicios de atención de la niñez en donde se resalte, rescate y valore la perspectiva de derechos como transversal a todas las intervenciones.
- ✓ Gestionar acciones que fortalezcan la formación profesional y académica en aquellas problemáticas de la población infantil y adolescente en riesgo y/o vulnerada en sus derechos, a través de la colaboración con universidades, organismos no gubernamentales y gubernamentales e institutos afines, tanto nacionales como extranjeros.

- ✓ Desarrollar actividades de formación o divulgación que sean útiles para la toma de decisiones sobre las políticas de niñez y adolescencia.
- ✓ Promover la realización de espacios de supervisión de las prácticas profesionales, de planificación y evaluación del proyecto institucional a cargo de personal especializado.
- ✓ Sostener sistemáticamente encuentros de evaluación de los procesos de intervención y de los resultados alcanzados.
- ✓ Constituir equipos de supervisión y apoyo de los equipos de abordaje de casos y trabajo en territorio.
- ✓ Garantizar los procesos de monitoreo y supervisión de programas a fin de que puedan ser rediseñados, reorientados o ajustados en caso de ser pertinente.

Hay una historia de la niñez pobre en Argentina que se diferencia de la historia de las guerras que lucharon los libertadores, que es distinta a las batallas por las conquistas de territorio, que es diferente de la historia que cuenta la economía, que no entiende de la historia de los golpes de Estado ni de los períodos democráticos. La historia de la niñez pobre suma todas esas historias y las condensa en la escritura cotidiana de la tristeza y el abandono de los niños, niñas y adolescentes que la viven, que la sobreviven, que la padecen, la transitan y la resisten. Los niños pobres resisten la pobreza cuando resisten el frío, el hambre, el sueño. Cuando resisten la muerte y amanecen un día más. La historia de la niñez pobre está condenada a la infinitud si no somos capaces de soñarles un mundo, un país y una ciudad mejor, y si luego de soñárselas, no se la podemos construir. La historia de la niñez pobre no es vieja ni nos cuenta sobre el pasado: se escribe todos los días página tras página, mientras día a día nuevos niños caen en sus garras mientras esperan abrazos que los rescaten.

Sueñan las pulgas con comprarse un perro y sueñan los nadies con salir de pobres

Que algún mágico día llueva de pronto la buena suerte

Que llueva a cántaros la buena suerte, pero la buena suerte nunca llueve

Ni ayer, ni hoy, ni mañana, ni nunca, ni en lloviznita cae del cielo la buena suerte

*Por mucho que los nadies la llamen y aunque les pique la mano izquierda
O se levanten con el pie derecho o empiecen el año cambiando de escoba
Los nadies: los hijos de nadie, los dueños de nada.
Los nadies: los ningunos, los ninguneados, corriendo la liebre, muriendo la vida.
Jodidos, rejodidos, que no son aunque sean, que no hablan idiomas sino dialectos,
Que no profesan religiones, sino supersticiones,
Que no hacen arte, sino artesanía, que no practican cultura sino folklore.
Que no son seres humanos, sino recursos humanos.
Que no tienen cara sino brazos.
Que no tienen nombre, sino número.
Que no figuran en la historia universal sino en la crónica roja de la prensa local.
Los nadies, que cuestan menos que la bala que los mata.*

Los Nadies Eduardo Galeano.

Bibliografía

AA.VV. (2012). Monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos sociales.

CIPPEC-UNICEF.

AA.VV. (2013a). Aportes al análisis de la situación social. Nuevos Modelos de Medición de la pobreza. *Observatorio Social*, 37.

AA.VV. (2013b). *El proceso metodológico y los modelos de intervención profesional : La impronta de su direccionalidad instrumental y su revisión conceptual actual*. Buenos Aires: Departamento de Publicaciones de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.

Abela Andréu, J., García-Nieto Gómez-Guillamón, A., & Corbacho, A. (2007). *Evolución de la teoría fundamentada como técnica de análisis cualitativo* (Vol. 40). Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

ACIJ. (2009). Sistema de promoción y protección integral de derechos de niños, niñas y adolescentes del Municipio de Moreno en la Provincia de Buenos Aires. Disponible en <http://acij.org.ar/sistema-de-promocion-y-proteccion-integral-de-derechos-de-ninos-ninas-y-adolescentes-del-municipio-de-moreno/>.

ACNUDH. (2012). Los Principios Rectores sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos. Naciones Unidas. Disponible en <http://www.ohchr.org/SP/Issues/poverty/Pages/DGPIntroduction.aspx>.

Adamovsky, E. (2009). *Historia de la clase media argentina: apogeo y decadencia de una ilusión, 1919-2003*. Buenos Aires: Planeta.

Agamben, G. (2005). *Infancia e historia*. Madrid: Hidalgo Editores.

Agustín, S. (2015). *La trampa neoliberal*. Buenos Aires: EUDEBA.

Alayón, N. (1997). *Niños y adolescentes: hacia la reconstrucción de derechos*. Buenos

Aires: Espacio Editorial.

Almeida Filho, N. (1992). Epidemiología sin números. Una introducción crítica a la ciencia epidemiológica. *Serie Paltex*, 28.

Alston, P., & UNICEF. International Child Development Centre. (1994). *The best interests of the child: reconciling culture and human rights / edited by Philip Alston*. Oxford- New York: Clarendon Press-Oxford University Press.

Altamirano, C. (2001). *Bajo el signo de las masas (1943-1973)*. Buenos Aires: Ariel.

Alvarado, S. V., & Patiño, J. (2016). *Jóvenes investigadores en infancia y juventud, desde una perspectiva crítica latinoamericana: aprendizajes y resultados*. Manizales: Childwatch.

Amelotti, F., & Fernández Ventura, N. (2012). Estrategias de intervención del Trabajo Social en salud a nivel Interinstitucional. *Margen*, 66.

Ansaldi, W. (1998). Reivindicación del arte de navegar contra el viento. Alegato en favor de una ciudadanía incluyente y universal. *Escenarios Alternativos*, 2(4).

Aquín, N. C. (2005). Pensando en la dimensión ético-política del trabajo social. *Revista Trabajo Social*, 1, 71–83.

Ardila Suárez, E., & Rueda Arenas, J. F. (2013). La saturación teórica en la teoría fundamentada: su de-limitación en el análisis de trayectorias de vida de víctimas del desplazamiento forzado en Colombia. *Revista Colombiana de Sociología*, 36(2), 93–114.

Argentina, U., & Argentina, M. de D. S. de la N. (2012). *Situación de Niños, Niñas y Adolescentes sin Cuidados Parentales en la República Argentina*. UNICEF Argentina.

Ariño, M. (2007). Cambios en los hogares y las familias en la Argentina durante la primera década del siglo XXI. En S. Torrado, *Población y bienestar en la Argentina del*

primero al segundo Centenario: Una historia social del siglo XX. Tomo II. Buenos Aires: Editorial Edhasa.

Arteaga Botello, N. (2010). Vulnerabilidad y desafiliación social: Genealogía, metamorfosis y sioportes del Individuo. *Revista Argentina de Sociología*, 8(14), 131–152.

Axat, J. (2013). *UNA VOZ NO MENOR Apuntes etnográficos sobre la justicia penal juvenil* (Maestría en Ciencias Sociales). Universidad Nacional de La Plata, La Plata.

Bachelard, G. (2000). *La formación del espíritu científico*. México D.F: Siglo XXI.

Balduzzi, M. M. (2011). ACOSO LABORAL EN CONTEXTOS DE ANOMIA Y CORRUPCIÓN. Presentado en Tercer Congreso Internacional de Investigación: La Plata.

Banco Mundial. (2017). Informe sobre desarrollo mundial 2017: La gobernanza y las leyes. Disponible en <http://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2017/01/30/improving-governance-is-key-to-ensuring-equitable-growth-in-developing-countries>.

Bankirer, M. (2003). *Espacios de vida binacionales en el Mercosur* (Maestría en Demografía). Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba.

Barg, Liliana. (2005). *Los Vínculos Familiares: Reflexiones desde la práctica Profesional*. Buenos Aires: Espacio Editorial.

Basualdo, V. Et. al (2010). *Desarrollo económico, clase trabajadora y luchas sociales en la Argentina contemporánea*. Ciudad Autónoma Buenos Aires: IEC-CONADU.

Bazzallo, M., Arias, A., García Godoy, B., & Manes, R. (2011). *Producciones docentes II: aportes desde la intervención para pensar las instituciones*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.

Beccaria, L. (2002). Reformas, ciclos y deterioro distributivo en la Argentina de los

noventa. Presentado en Jornada sobre Mercado y equidad en la Argentina, San Miguel: Universidad de General Sarmiento.

Beccaria, L. (2005). Jóvenes y empleo en Argentina. *Anales de La Educación Común*, 1(1-2), 177-182.

Beccaria, L., & López, N. (1997). *Notas sobre el comportamiento del mercado de trabajo urbano*. Buenos Aires: UNICEF-LOSADA.

Becker, H. (1993). *Métodos de Investigación en Ciencias Sociales*. San Pablo: Hucitec.

Becker, H. (2011). *Manual de escritura para científicos sociales. Cómo empezar y terminar una tesis, un libro o un artículo*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Becker, H. S. (2009). *Trucos del oficio: cómo conducir su investigación en ciencias sociales*. México: Siglo XXI.

Bell, D. (1976). *El advenimiento de la sociedad post-industrial: un intento de prognosis social*. Madrid: Alianza.

Benencia, R. (2007). La inmigración limítrofe. En S. Torrado, *Población y bienestar en la Argentina del primero al segundo Centenario: Una historia social del siglo XX*. Buenos Aires: Editorial Edhasa.

Benito, L. E. A. (1988). Entre el pragmatismo y el pansemiologismo. Notas sobre los usos (y abusos) del enfoque cualitativo en sociología. *Reis: Revista española de investigaciones sociológicas*, (43), 157-170.

Blumer, H. (1981). *El Interaccionismo simbólico: perspectiva y método*. Barcelona: Hora.

Bogdan, R., & Biklen, S. K. (2007). *Qualitative Research for Education: An Introduction to Theories and Methods*. New York: Pearson/Allyn and Bacon.

Bonfiglio, J.I. (2016). Evolución de las condiciones de hábitat urbano y derecho a la

ciudad. Observatorio Barometro Deuda Social Cap2. (2016). Disponible en <http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo68/files/2016-Observatorio-Barometro-Deuda-Social-Cap2.pdf>

Borgianni, E., Montaña, C., & Guerra, Y. (2003). *Servicio social crítico: hacia la construcción del nuevo proyecto ético-político profesional*. San Pablo: Cortez.

Bosco Pinto, J. (1976). La comunicación participativa como pedagogía del cambio: fundamentos epistemológico. Presentado en Primer Seminario Latinoamericano de Comunicación Participativa, Quito.

Bourdieu, P. (1995a). Double Bind y conversión. En *Respuestas por una antropología reflexiva* (pp. 185–190). México D.F: Grijalbo.

Bourdieu, P. (1995b). Pensar en términos relacionales. En *Respuestas por una antropología reflexiva* (pp. 167–175). México D.F: Grijalbo.

Bourdieu, P. (1995c). Transmitir un oficio. En *Respuestas por una antropología reflexiva* (pp. 160–165). México D.F: Grijalbo.

Bourdieu, P. (1995d). Una duda radical. En *Respuestas por una antropología reflexiva* (pp. 177–184). México D.F: Grijalbo.

Bourdieu, P. (1996). *Cosas dichas*. Madrid: Gedisa.

Bourdieu, P. (1999). *La miseria del mundo*. Madrid: Ediciones AKAL.

Bourdieu, P., & Passeron, J.-C. (2004). *Los herederos: los estudiantes y la cultura*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Bourdieu, P., Chamboredon, J.-C., & Passeron, J. C. (2002). *El oficio de sociólogo*. México D.F: Siglo XXI.

Bueno, A. B. (1990). *Niños de la calle: medio social desfavorecido y conducta infantil*. Barcelona: Caixa de Barcelona.

Bulmer, M. (1979). Concepts in the Analysis of Qualitative Data. *The Sociological Review*, 27(4), 651–677.

Caimari, L. M. (2004). *Apenas un Delincuente: Crimen, Castigo y Cultura en la Argentina, 1880-1955*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.

Calvo Drago, J. D. (2005). El enfoque territorial en las políticas públicas. Presentado en V Congreso Nacional de Administración Pública, Guatemala.

Carballeda, A. J. (2002). *La intervención en lo social: exclusión e integración en los nuevos escenarios sociales*. Buenos Aires: Paidós.

Carli, S. (2002). *Niñez, pedagogía y política: transformaciones de los discursos acerca de la infancia en la historia de la educación argentina entre 1880 y 1955*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.

Carli, S. (2003). El problema de la representación. Balances y dilemas. *Infancias y Adolescencias. Teorías y Experiencias En El Borde. La Educación Discute La Noción de Destino. Colección Ensayos y Experiencias*, 50, 80–88.

Carli, S. (2004). La historia de la infancia en la Argentina (1983-1999). Formas de la escolaridad, distinciones culturales y laboratorio social. Presentado en Congreso Colima, México.

Carrera, H., & M, R. (2014). La investigación cualitativa a través de entrevistas: su análisis mediante la teoría fundamentada. Disponible en <https://idus.us.es/xmlui/handle/11441/36261>.

Cassany, D. (1988). *Describir el escribir. Cómo se aprende a escribir*. Barcelona: Paidós.

Castel, R. (1997). *Las metamorfosis de la cuestión social: una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós.

Castillo, J. J. (2003). *En La Jungla De Lo Social Reflexiones Y Oficio De Sociólogo*. Buenos

Aires: Miño y Dávila.

Castillo, L. (1997). Ver Desde la Calle: Trabajo Infantil y Vida Cotidiana en la Calle. *Estudios Jaliscienses*, 28, 35–52.

Cattaruzza, A. (2009a). *Historia de la Argentina: 1916-1955*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.

Cattaruzza, A. (2009b). *Historia de la Argentina. 1916-1955*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

CELADE, & CEPAL. (2006). *Migración internacional, derechos humanos y desarrollo*. Santiago de Chile: CEPAL. Disponible en <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/4206>.

Centro de Documentación en Políticas Sociales. (2004). *Niñez y adolescencia en contextos de pobreza. Concepciones y abordajes* (Documentos No. 34). Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Centro de Estudios para la Gobernanza (CEG). (2016). Análisis de La Pobreza y La Desigualdad en El Aglomerado Gran La Plata.

CEPAL, & UNICEF. (2014). Guía para estimar la pobreza infantil. Disponible en <http://dds.cepal.org/infancia/guia-para-estimar-la-pobreza-infantil/>.

CEPAL, N., & UNICEF. (2009). Trabajo infantil en América Latina y el Caribe: su cara invisible. Disponible en <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/35995>.

CEPAL. (2004). Población, envejecimiento y desarrollo. CEPAL. Disponible en <http://www.cepal.org>.

CEPAL. (2006). Panorama Social de América Latina. Disponible en <http://www.cepal.org>.

CEPAL. (2013). La medición multidimensional de la pobreza. Disponible en

http://www.cepal.org/deype/noticias/documentosdetrabajo/5/49665/LCL3_615e.pdf.

CEPAL. (2013). Panorama social da América Latina 2013: documento informativo.

Disponible en <http://www.cepal.org/es/publicaciones/35904-panorama-social-america-latina-2013>.

CEPAL. (2014). Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina, 2002-2007. (B. Kosacoff, Ed.). CEPAL. Disponible en

<http://www.cepal.org/es/publicaciones/28481-crisis-recuperacion-nuevos-dilemas-la-economia-argentina-2002-2007>.

CEPAL. (2014). *El cuidado como cuestión social desde un enfoque de derechos*.

Disponible en <http://www.cepal.org/es/publicaciones/5809-cuidado-como-cuestion-social-un-enfoque-derechos>.

CEPAL. (2014). Enfoques para la medición de la pobreza: breve revisión de la literatura

Disponible en <http://www.cepal.org/es/publicaciones/4740-enfoques-la-medicion-la-pobreza-breve-revision-la-literatura>.

CEPAL. (2014). La dinámica demográfica en América Latina. Disponible en <http://www.cepal.org/es/publicaciones/7190-la-dinamica-demografica-america-latina>.

CEPAL. (2014). Migración internacional, derechos humanos y desarrollo. Disponible en <http://www.cepal.org/es/publicaciones/4206-migracion-internacional-derechos-humanos-desarrollo>.

CEPAL. (2014d). Legislación comparada en materia de familias: los casos de cinco países de América Latina. Disponible en <http://www.cepal.org/es/publicaciones/6155-legislacion-comparada-materia-familias-casos-cinco-paises-america-latina>.

CEPAL. (2015). Trabajo infantil en América Latina y el Caribe: su cara invisible.

Disponible en <http://www.cepal.org/es/publicaciones/35995-trabajo-infantil-america>

latina-caribe-su-cara-invisible.

Ciafardo, E. O. (1992). *Los niños en la ciudad de Buenos Aires (1890-1910)*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

Cillero Bruñol, M. (1994). Evolución Histórica de la Consideración Jurídica de la infancia y Adolescencia en Chile. En F. Pilotti (Ed.), *Infancia en Riesgo Social y Políticas Sociales en Chile: desarrollo y perspectivas del Servicio Nacional de Menores y su relación con las políticas sociales, la sociedad civil y el marco jurídico* (pp. 75–138). Montevideo: Instituto Interamericano del Niño.

Cillero Bruñol, M. (1999). El interés superior del niño en el marco de la convención internacional sobre los derechos del niño. *Justicia y Derechos del Niño*, 1: 48-62.

Coffey, A. J., & Atkinson, P. A. (1996). *Making Sense of Qualitative Data: Complementary Research Strategies*. Thousand Oaks: SAGE Publications, Inc.

Coffey, A., & Atkinson, P. (2003). *Encontrar el sentido a los datos cualitativos: estrategias complementarias de investigación*. Antioquia: Universidad de Antioquia.

Conconi, A., & Ham González, A. (2007). Pobreza multidimensional relativa: una aplicación a la Argentina. *Documentos de Trabajo del CEDLAS*, no. 57. Disponible en <http://hdl.handle.net/10915/3616>.

Conconi, A., & Ham, A. (2007). Pobreza Multidimensional Relativa: Una Aplicación a la Argentina. *Documento de Trabajo CEDLAS*, (57).

CONEVAL. (2010). Medición de la pobreza en México. Disponible en <http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Metodologia.aspx>.

Cordero Ramos, N., & Blanco Lopez, J. (2004). ¿Trabajo social sin fundamento?: aportaciones del paradigma de la complejidad a la epistemología del trabajo social. *Revista Portularia*, 4, 407–412.

Corea, C., & Lewkowicz, I. (1999). *¿Se acabó la infancia?: ensayo sobre la destitución de la niñez*. Buenos Aires: Lumen/Humanitas.

Cortazzo, I. (1985). Saúde e Trabalho. *Saúde Pública e Medicina Do Trabalho*, 7.

Cortazzo, I. (1990). A propósito de la observación participante. Material de Cátedra, Facultad de Trabajo Social, UNLP.

Cortazzo, I. (1994). Pensando en voz alta. Metodología: entendimientos e incertidumbres de una marginal de las ciencias sociales. *Serviço Social e Sociedade*, XV(45).

Cortazzo, I. (2001). Estudio de caso. Facultad de Trabajo Social, UNLP.

Cortazzo, I., & Farías, L. (2009). Construyendo estrategias de inclusión laboral con los jóvenes. En *Trabajo y relaciones laborales en Argentina: sector formal e informal* (pp. 405–428). Buenos Aires: Universidad Nacional de La Matanza.

Cortazzo, I., & Schettini, P. (1997). Interpretación de materiales cualitativos un espacio de convergencia. Un análisis desde la práctica de la investigación. Presentado en V Congreso de Antropología Social, La Plata.

Cortazzo, I., & Schettini, P. (2005). Importancia del análisis de datos cualitativos. Desafíos y dificultades. Presentado en Terceras Jornadas de Investigación, Entre Ríos.

Cousiño Donoso, F., & Foxley Rioseco, A. M. (2011). *Políticas públicas para la infancia*. Santiago de Chile: Fundación Integra.

Cowen, P. (2000). Nacimientos, partos y problemas de la primera infancia. Fines del siglo XVIII, primeras décadas del siglo XIX. En J. L. Moreno (Ed.), *La Política social antes de la política social: (caridad, beneficencia y política social en Buenos Aires, siglos XVII a XX)*. Buenos Aires: Trama Editorial/Prometeo Libros.

Cunha, J. M. P. (2002). Urbanización, redistribución espacial de la población y

transformaciones socioeconómicas en América Latina. *Serie Población y Desarrollo*, 30, 30–82.

Chackiel, J. (2000). *El envejecimiento de la población latinoamericana: ¿hacia una relación de dependencia favorable?* Santiago de Chile: CEPAL. Disponible en <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/7152>.

Chackiel, J. (2004). *La dinámica demográfica en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL. Disponible en <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/7190>.

Chávez Molina, E. (2013). Desigualdad y movilidad social en un contexto de heterogeneidad estructural: notas preliminares. En E. Chávez Molina & J. Pla, *Movilidad y desigualdad en el mundo contemporáneo*. Buenos Aires: Imago Mundi.

Chiara, M. (2011). La descentralización en salud: aportes teórico metodológicos para una mirada relacional de la política sanitaria en el Gran Buenos Aires. Presentado en Sexto Congreso Argentino de Administración Pública, Resistencia.

D'Ancona, M. Á. C. (1996). *Metodología cuantitativa: estrategias y técnicas de investigación social* (Edición: 1). Madrid: Síntesis.

Danani, C. (2008). América Latina luego del mito del progreso neoliberal: las políticas sociales y el problema de la desigualdad. *Ciências Sociais Unisinos*, 44(1), 39–48.

Deleuze, G. (1987). *El bergsonismo*. Madrid: Cátedra.

Deleuze, G. (2001). *Empirismo e subjetividade: Ensaio sobre a natureza humana Segundo Hume - Gilles Deleuze - Livro*. San Pablo: Editora 34.

Delgado, J. M., & Fernández, J. G. (1995). *Métodos y técnicas cualitativas de investigación en ciencias sociales*. Madrid: Síntesis.

Denzin, N. K., & Lincoln, Y. S. (1994). *Handbook of Qualitative Research*. Thousand Oaks: SAGE Publications, Inc.

- Di Marco, G. (2002). Democratización social y ciudadanía. *Educación, Ciudadanía y Participación: Transformar Las Prácticas. Colección Ensayos y Experiencias, 44*, 70–84.
- Dirección Provincial de Planeamiento. (2010). *Definiciones de vulnerabilidad Educativa* (Planeamiento, Investigación y Estadística No. 3). Buenos Aires: Dirección de Cultura y Educación.
- Domenech, E. (1997). La búsqueda de la verdad en el proceso de menores. Instituto de Derechos del Niño, Facultad de Derecho, Universidad de La Plata.
- Dominguez, A. (1988). *El poder y los Derechos Humanos*. México D.F: Cepla-Terranova.
- Donzelot, J. (1979). *La policía de las familias*. Valencia: Magazin de Troncos.
- Dubaniewicz, A. M. (1997). *Abandono de menores: Historia y problemática de las instituciones de protección*. Buenos Aires: Editorial Universidad.
- Dubet, F. (2011). *Repensar la Justicia Social: contra el mito de la igualdad de oportunidades*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores Argentina.
- Dubet, F. (2015). *¿Por qué preferimos la desigualdad?* Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Duschatzky, S. (2013). *Tutelados y Asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad*. Buenos Aires: Paidós.
- Duschatzky, S., & Corea, C. (2002a). *Chicos en banda: los caminos de la subjetividad en el declive de las instituciones*. Buenos Aires: Paidós.
- Duschatzky, S., & Corea, C. (2002b). *Chicos en banda: los caminos de la subjetividad en el declive de las instituciones*. Buenos Aires: Paidós.
- Duschatzky, S., & Redondo, P. (2000). Las marcas del Plan Social Educativo o los indicios de ruptura de las políticas públicas. En S. Duschatzky & G. Cardarelli, *Tutelados y asistidos: programas sociales, políticas públicas y subjetividad*. Buenos Aires: Paidós.
- Epsztein, E., & Orsatti, A. (1985). Características de una línea de pobreza para

Argentina. Documento de trabajo N° 8, INDEC.

Eroles, C., Fazzio, A., & Scandizzo, G. (2002). *Políticas públicas de infancia: una mirada desde los derechos*. Buenos Aires: Espacio Editorial.

Estévez, M. F., & Garcés, E. (2015). La incondicionalidad del ingreso ciudadano frente a la condicionalidad de los programas sociales: análisis de los fundamentos. *RevIISE - Revista de Ciencias Sociales y Humanas*, 1(1), 59–70.

Evans, M. I. V. (2007). Aprender significa “perfeccionarse siguiendo un camino” El proceso de toma de decisiones estratégicas y el aprendizaje organizacional. *Semestre Económico Universidad de Medellín*, 10(19), 69–84.

Fals Borda, O. (1977). Por la praxis: el problema de cómo investigar la realidad para transformarla. Presentado en Simposium Mundial de Cartagena. Crítica y política en las ciencias sociales, Bogotá.

Feldman, M. S. (1995). *Strategies for Interpreting Qualitative Data*. Thousand Oaks: SAGE.

Feldman, S., García Méndez, E., & Araldsen, H. (1997). Los niños que trabajan. UNICEF. Disponible en

https://www.unicef.org/argentina/spanish/ar_insumos_PEninosquetrabajan.pdf.

Feres, J. C., & Mancero, X. (2001). El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones en América Latina. CEPAL. Disponible en <http://www.cepal.org/es/publicaciones/4784-metodo-necesidades-basicas-insatisfechas-nbi-sus-aplicaciones-america-latina>.

Fernandez, David (1995). *Malabareando: la cultura de los niños de la calle*. México D.F.: Centro de Reflexión Teológica.

Ferrajoli, L. (2004). *Derecho y razón: teoría del garantismo penal*. Madrid: Trotta.

Filmus, D., & Miranda, A. (1999). América Latina y Argentina en los 90: más educación, menos trabajo = más desigualdad. En D. Filmus, *Los Noventa: Política, Sociedad y Cultura en América Latina y Argentina de Fin de Siglo*. Buenos Aires: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Académica Argentina.

Flores Cruz, R. (S/F). *El crecimiento de la población argentina*. Grupo de Estudios Población, migraciones y desarrollo. Instituto Gino Germani.

FOCACBA, & Cámara Argentina de Comercio. (2016). Informe Económico: Provincia de Buenos Aires.

Folgueiras Bertomeu, P. (2009). *Métodos y técnicas de recogida y análisis de información cualitativa*. Buenos Aires.

Forselledo, A. (2001). Niñez en situación de calle: un modelo de prevención de las farmacodependencias basado en los derechos humanos. Documento de trabajo SENAME. Disponible en [http://bibliotecadigital.uchile.cl/client/en_US/sisib/search/detailnonmodal/ent:\\$002f\\$002fSD_ILS\\$002f0\\$002fSD_ILS:136041/ada?qu=Forselledo%2C+Ariel+Gustavo.&ic=true&lm=LIBROS&ps=1000](http://bibliotecadigital.uchile.cl/client/en_US/sisib/search/detailnonmodal/ent:$002f$002fSD_ILS$002f0$002fSD_ILS:136041/ada?qu=Forselledo%2C+Ariel+Gustavo.&ic=true&lm=LIBROS&ps=1000).

Franco, M., & Levín, F. (2007). *Historia reciente: perspectivas y desafíos para un campo en construcción*. Buenos Aires: Paidós.

Gaete Quezada, R. (2014). Reflexiones sobre las bases y procedimientos de la Teoría Fundamentada. *Ciencia, Docencia y Tecnología*, (48), 149–172.

Gaitán Muñoz, L. (2006). *Sociología de la infancia*. Madrid: Editorial Síntesis.

García Méndez, E. (1994). *Derecho de la Infancia Adolescencia en América Latina: de la situación irregular a la protección integral*. Bogotá: Forum Pacis.

García Méndez, E. (1998). Infancia, ley y democracia: una cuestión de justicia. En E.

García Méndez & M. Bellof (Eds.), *Infancia, ley y democracia en América Latina*. Bogotá-Buenos Aires: TEMIS / Depalma.

Gasparini, L., Cicowiez, M., & Sosa Escudero, W. (2013). *Pobreza y Desigualdad en América Latina Conceptos, Herramientas y Aplicaciones*. Buenos Aires: Temas Grupo Editorial.

Geertz, C. (1996). *La interpretación de las culturas*. Barcelona: Gedisa.

Giddens, A. (2001). *Las nuevas reglas del método sociológico: crítica positiva de las sociologías interpretativas*. Buenos Aires: Amorrortu.

Giddens, A., & Turner, J. (1998). *La teoría social, hoy*. Madrid: Alianza.

Gil Flores, J., & Rodríguez Gomez, G. (1996). *Metodología de la investigación cualitativa*. Málaga: Aljibe.

Gil, R. M. C. (2010). Mediaciones en la implementación de políticas sociales sectoriales. Lecciones aprendidas desde la sistematización de cuatro experiencias. *Tendencias & Retos*, 0(15), 121–148.

Giménez, R. C. (2007). Aplicación de la teoría fundamentada (grounded theory) al estudio del proceso de creación de empresas. En *Decisiones basadas en el conocimiento y en el papel social de la empresa: XX Congreso anual de AEDEM, Vol. 2, 2007 (Comunicaciones)*, pág. 44 (p. 44). Asociación Española de Dirección y Economía de la Empresa (AEDEM). Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2499458>.

Glaser, B. G., & Strauss, A. L. (2009). *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*. New York: Transaction Publishers.

Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. (2006). Situación de niños, niñas y adolescentes en las calles de la Ciudad de Buenos Aires. Disponible en

http://www.trabajo.gob.ar/left/estadisticas/DocumentosSUBWEB/area1/documentos/informe_dic_dgnya.pdf.

Gómez Gómez, F., & Gómez Gómez, F. (1998). El Trabajo Social desde el paradigma de la complejidad. *Trabajo Social Hoy*, (nº 21), 50–70.

GOMEZ, N. E., & RIOS, A. J. (2013). *Construcción del espacio profesional del trabajador social en la escuela primaria. Alcances y límites*. Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza.

Grassi, E., Hintze, S., & Neufeld, N. (1994). *Políticas sociales, crisis y ajuste estructural*. Buenos Aires: Espacio Editorial.

Guemureman, S., & Daroqui, A. (2001). *La niñez ajusticiada*. Editores Del Puerto S.R.L.

Guerra, Y. (2005). Instrumentalidad del proceso de trabajo y Servicio Social. En *Búsquedas del trabajo social latinoamericano: urgencias, propuestas y posibilidades, 2005, ISBN 950-802-196-9, págs. 19-38*. Espacio Editorial.

Guido, María Liliana. (2003). *El paradigma del patronato: de la salvación a la victimización del niño*. La Plata: EDULP.

Habermas, J. (1988a). *La lógica de las ciencias sociales*. Madrid: Tecnos.

Habermas, J. (1988b). *Teoría de la acción comunicativa*. Madrid: Taurus.

Hammersley, M., & Atkinson, P. (1994). *Etnografía: métodos de investigación*. Buenos Aires: Paidós.

Iamamoto, M. (1997). *Serviço Social em tempo de capital fetiche - capital financeiro, trabalho e questão social*. San Pablo: Cortez.

Iamamoto, M. (2000). La metodología en el Servicio Social: lineamientos para el debate. En E. BORGIANNI & C. Montaña, *Metodología en Servicio Social. Hoy en debate*. San Pablo: Cortez.

Iamamoto, M. V. (1992). *Servicio social y división del trabajo: un análisis crítico de sus fundamentos*. San Pablo: Cortez.

Iamamoto, M. V., & Carvalho, R. de. (1984). *Relaciones sociales y trabajo social: esbozo de una interpretación histórico-metodológica*. San Pablo: Celats.

Iglesias, D., Elinor, M., Gómez, M., & María, A. (2004). Análisis documental y de información: dos componentes de un mismo proceso. *ACIMED*, 12(2), 1–1.

Instituto Interamericano del niño. (2003). La explotación sexual de niños, niñas y adolescentes en América Latina. Documentos de Trabajo. PRODER.

Junker, B. (1980). *Introducción a las ciencias sociales. El trabajo de Campo*. Nuenos Aires: Marymar.

Kessler, G. (2011). Exclusión social y desigualdad ¿nociones útiles para pensar la estructura social argentina? *Laboratorio*, 0(24).

Kessler, G., & Espinoza, V. (2007). Movilidad Social y trayectorias ocupacionales en buenos Aires. Continuidades, rupturas y paradojas. En R. Franco, R. Atria, & A. León B., *Estratificación y movilidad social en América Latina: transformaciones estructurales de un cuarto de siglo*. Santiago de Chile: CEPAL. Disponible en <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/1961>.

King, G., Keohane, R. O., & Verba, S. (2000). *El diseño de la investigación social: la inferencia científica en los estudios cualitativos*. Madrid: Alianza Editorial.

Kosacoff, B. (1993). La Industria argentina. Un proceso de reestructuración desarticulada. CEPAL.

Laje, M. I. (1999). Debates y usos en el campo de las políticas para la infancia. Ponencia sobre la base de la investigación: Historias de vida e institucionalización en la adolescencia pobre: estudios de caso. Presentado en Centro de investigaciones

Jurídicas y Sociales, Universidad de Córdoba., Córdoba.

Lechner, N., & Filmus, D. (1999). *Los noventa: política, sociedad y cultura en América Latina y Argentina de fin de siglo*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Académica Argentina.

Lenta, M. M. (2013). Niños y niñas en situación de calle: territorios, vínculos y políticas sociales. *Revista de Psicología*, 22(2): 29-41.

Lépure, E. (2007). Hacia una definición de la pobreza centrada en los derechos humanos: Aproximaciones conceptuales. Presentado en *IX Jornadas Argentinas de Estudios de Población*. Asociación de Estudios de Población de la Argentina.

Levín, S. (2004). Los debates en torno al concepto de ciudadanía en sociedades en transformación. *Mediações - Revista de Ciências Sociais*, 9(2), 119–138.

Lezcano, A. (1996). Condiciones de vida y estrategias laborales en niños en situación de calle. Presentado en 3° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo.

Liebel, M. (1994). *Protagonismo infantil: movimiento de niños trabajadores en América Latina*. Managua: Nueva Nicaragua.

Linares, Á. G. (2008). *La potencia plebeya: acción colectiva e identidades indígenas, obreras y populares en Bolivia*. Buenos Aires: Prometeo Libros Editorial.

Lo vuolo, R., & Barbeito, A. (1998). *La nueva oscuridad de la política social: del estado populista al neoconservador*. Miño y Dávila Editores.

Lobato, M. (2000). El Progreso, la modernización y sus límites -1880-1916. En J. Suriano & M. Lobato (Eds.), *Atlas histórico: Nueva Historia Argentina*. Buenos Aires: SUDAMERICANA.

Lódola, A. (2005). Medición de la Economía Provincial. Provincia de Buenos Aires y sus Municipios 1993-2004.

Lódola, A. (2007). Producto Bruto Geográfico - Desagregación Municipal Provincia de Buenos Aires. Año 2003. Dirección de Estadísticas Económicas.

Lódola, A., & Brigo, R. (2011). Diagnóstico Socioeconómico de La Plata y sus Centros. La Plata: Facultad de Ciencias Económicas de La Plata.

Llobet, V. (2001). La implementación de políticas sociales para la infancia: las instituciones y la ciudadanía de niños y adolescentes. *Colección Ensayos y Experiencias*, 8(41).

Llobet, V. (2006). Las políticas sociales para la infancia vulnerable. Algunas reflexiones desde la Psicología. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 4(1), 149–176.

Llobet, V. (2010). *¿Fábricas de niños? Las instituciones en la era de los derechos de la infancia*,. Buenos Aires: Noveduc.

M. A Gallart. (1992). La integración de métodos y la metodología cualitativa. Una reflexión desde la práctica de la investigación. En F. Forni, M. Gallart, & I. Vasilachis de Gialdino (Eds.), *Métodos cualitativos II. La práctica de la investigación*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

Malagon B, E., & Leal L., G. (2006). Historia del trabajo social latinoamericano. Estado del arte - ProQuest. *Trabajo Social*, 8.

Mallardi, M. (2013). Cuestión social y situaciones problemáticas: aportes a los procesos de intervención en Trabajo Social. *Revista Cátedra Paralela*, 9, 14–30.

Manes, Y. (2011). Un viraje en la Política Pública para infancia. La participación social como alternativa. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.

Marco, F. (2010). Presencia femenina y ausencia estatal: el cuidado de la primera infancia en el Estado Plurinacional de Bolivia y el Ecuador. Disponible en

<http://repositorio.cepal.org/handle/11362/27850>.

Marradi, A., Archenti, N., & Piovani, J. I. (2007). *Metodología de Las Ciencias Sociales*. Buenos Aires: Emecé.

Martínez Agut, M. del P. (2015). Objetivos de desarrollo sostenible (ODS, 2015-2030) y agenda de desarrollo post 2015 a partir de los objetivos de desarrollo del milenio (2000-2015). *Quadernsanimacio*, 21.

Martínez-Salgado, C. (2012). Sampling in qualitative research: basic principles and some controversies. *Ciência; Saúde Coletiva*, 17(3), 613–619.

Mayntz, R., Holm, K., & Hübner, P. (1988). *Introducción a los métodos de la sociología empírica*. Madrid: Alianza.

Meichtry, N. (2007). Emergencia y mutaciones del sistema urbano. En S. Torrado, *Población y bienestar en la Argentina del primero al segundo Centenario: Una historia social del siglo XX. Tomo II*. Buenos Aires: Editorial Edhasa.

Méndez, C. I. T. (2002). Trabajo social como habitante de la complejidad: una reflexión epistemológica. *Trabajo Social*, 0(4), 31–40.

Méndez, E. G. (2004). *Infancia y democracia en la Argentina: la cuestión de la responsabilidad penal de los adolescentes*. Buenos Aires: Ediciones del Signo.

Mendizabal, N. (2006). Los componentes del diseño flexible en la investigación cualitativa. En I. Vasilachis de Gialdino, *Estrategias de Investigación Cualitativa*. Barcelona: Gedisa Editorial.

Mills, C. W. (1961). *La imaginación sociológica*. México: Fondo de Cultura Económica.

Ministerio de Economía Provincia de Buenos Aires. (2014). Anuario de la Provincia de Buenos Aires.

<http://www.estadistica.ec.gba.gov.ar/dpe/Estadistica/anuario2014/home.html>

Ministerio de Economía Provincia de Buenos Aires. (2015). Estudios de POBLACIÓN de la provincia de Buenos Aires Publicación semestral de datos, análisis y estudios sociodemográficos. *Estudios de Población de La Provincia de Buenos Aires*, 1(1).

Ministerio de Economía Provincia de Buenos Aires. (2016a). Estudios de Población de la Provincia de Buenos Aires. Publicación de datos, análisis y estudios sociodemográficos. *Estudios de Población de La Provincia de Buenos Aires*, 2(2).

Ministerio de Economía Provincia de Buenos Aires. (2016b). Estudios de Población de la Provincia de Buenos Aires. Publicación de datos, análisis y estudios sociodemográficos. *Estudios de Población de La Provincia de Buenos Aires*, 2(3).

Minnicelli, M. (2004). *Infancias públicas: no hay derecho*. Buenos Aires: Noveduc Libros.

Minnicelli, M. (2009). Infancia, significante en falta de significación. *Educação Em Revista*, 25(1), 179–202.

Minujin, A. & Kessler, G. (1995). *La nueva pobreza en la Argentina*. Buenos Aires: Editorial Planeta.

Mnisterio de Economia Provincia de Buenos Aires. (2012). Panorama productivo de la provincia de Buenos Aires.

Molina Derteano, P. (2012). *La estratificación de las transiciones juveniles. Un estudio de caso* (Doctorado en Ciencias Sociales). Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Molina, L. (2005). Contribuciones al debate sobre los dilemas en la producción de conocimientos. Presentado en IX Encuentro de Pesquisa en Trabajo Social, Porto Alegre.

Montaño, C. (2000). *La naturaleza del servicio social: Un ensayo sobre su génesis, su*

especificidad y su reproducción. Cortez Editora.

Mora Rojas, R. (1982). *La intervención en Trabajo Social*. Universidad de Costa Rica.

Morin, E. (1998). *Introducción al pensamiento complejo*. Barcelona: Gedisa.

Morin, E. (1999). *El paradigma de la complejidad*. Barcelona: Gedisa.

Murillo, F. (2008). *Investigación Iberoamericana sobre Eficacia Escolar*. Bogotá: Convenio Andrés Bello.

Murillo, J., & Martinez, C. (2010). *Investigación Etnográfica. Métodos de Investigación Educativa en Ed. Especial*.

Naciones Unidas. (2015). *Objetivos de Desarrollo del Milenio* (No. Informe 2015). Naciones Unidas.

Neiman, G., & Quaranta, G. (2006). Los estudios de caso en la investigación sociológica. En I. Vasilachis de Gialdino, *Estrategias de Investigación* (pp. 57–78). Barcelona: Gedisa.

Nueva Sociedad 239 | Menos desigualdades, ¿más justicia social? (2012). Disponible en <http://nuso.org/revista/239/menos-desigualdades-mas-justicia-social/>.

O'Donnel, D. (1990). La Convención sobre los Derechos del Niño: Estructura y Contenido. *Revista Infancia*, 63(230), 11–25.

Observatorio de la Deuda Social Argentina. (2016). *Infancias con derechos postergados*. Observatorio de la Deuda Social Argentina.

Observatorio de la Deuda Social Argentina. (2017). *Las múltiples dimensiones de la pobreza desde un enfoque de derechos (2010-2016)*. UCA.

Observatorio del Derecho a la Alimentación en América Latina y el Caribe. (S/F). *Sobre el Derecho a la alimentación, “El derecho a no tener hambre” de Amartya Sen y otros documentos*. ODA-ALC. Disponible en <http://www.oda-alc.org/>.

- Oliva, A. (2003). Los recursos en la intervención del TS. Tandil: GlyAS.
- Oliva, A. (2007). *Trabajo Social y Lucha de Clases: Análisis Histórico de Las Modalidades de Intervención en Argentina*. Buenos Aires: Imago Mundi.
- Oliva, A., Pérez, C., & Mallardi, M. (2011). *Aportes táctico-operativos a los procesos de intervención del Trabajo Social*. Tandil: Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. Disponible en https://practicatrabajosocial.files.wordpress.com/2015/06/aportes_tc3a1ctico_operativos_versic3b3n_final.pdf.
- Oszlak, O. (1997). *La formación del estado argentino: orden, progreso y organización nacional*. Buenos Aires: Planeta.
- Oyhandy, A. (2006). Otra mirada al Patronato de Menores: un examen desde la socióloga a la construcción de diagnósticos de riesgo social. *Cuestiones de Sociología*, 3.
- Ozonas, L., & Pérez, A. (S/F). La entrevista semiestructurada. Notas sobre una práctica metodológica desde una perspectiva de género. Universidad Nacional del Comahue. Disponible en <http://www.biblioteca.unlpam.edu.ar/pubpdf/aljaba/n09a19ozonas.pdf>.
- Pantanalí, S. (2014). *Luchas y estrategias de los trabajadores sociales: la intervención profesional en Niñez y Adolescencia en La Plata*. Universidad Nacional de La Plata., La Plata.
- Pantanalí, S. (2015). *Estrategias profesionales: vías de construcción del proyecto ético-político del Trabajo Social en Argentina*. La Plata: Facultad de Trabajo Social, UNLP.
- Pantelides, E. (1989). La transición desde mediados del siglo XX. *Cuaderno Centro de Estudios de Población*, 41.
- Pantelides, E. A., & Rofman, A. (1983). La transición demográfica argentina: un modelo

no ortodoxo. *Desarrollo Económico*, 22(88), 511–534.

Parra Sabaj, M. E. (1998). La etnografía de la educación. *Cinta Moebio*, 3, 64–81.

Patton, M. (2002). *Qualitative Research & Evaluation Methods*. Thousand Oaks: SAGE Publications, Inc.

Pautassi, L. (2010). El enfoque de derechos y la inclusión social. Una oportunidad para las políticas públicas. En L. Pautassi, *Perspectiva de derechos, políticas públicas e inclusión social. Debates actuales en la Argentina*. Buenos Aires: Biblos.

Pautassi, L. (2012). Desigualdad revisitada: Vulnerabilidad, Protección y Derechos. *Escenarios*, 18, 17–27.

Pautassi, L. (2013). Asignación universal por hijo para la protección social de la Argentina. Entre la satisfacción de necesidades y el reconocimiento de derechos. CEPAL. Disponible en <http://www.cepal.org/es/publicaciones/6193-asignacion-universal-hijo-la-proteccion-social-la-argentina-la-satisfaccion>.

Pautassi, L. C. (2010). Cuidado y derechos: la nueva cuestión social. Disponible en <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/2959>.

Pavez Soto, I. (2011). *Migración infantil: Rupturas generacionales y de género. Las niñas peruanas en Barcelona y Santiago de Chile*. Universidad Autonoma de Barcelona, Barcelona.

Pavez Soto, I. (2012). Sociología de la Infancia: las niñas y los niños como actores sociales. *Revista de Sociología*, 27, 81–102.

Peralta, M. I., & Reartes, J. (2000). *Niñez Y Derechos: Formación De Promotores De Derechos De La Niñez Y Adolescencia: Una Propuesta Teórica-metodológica*. Buenos Aires: Espacio.

Pilotti, F. J. (1994). *Infancia en riesgo social y políticas sociales en Chile: desarrollo y*

perspectivas del Servicio Nacional de Menores y su relación con las políticas sociales, la sociedad civil y el marco jurídico. Instituto Interamericano del Niño.

Pinto, A., Pessanha, M., & Aguiar, C. (2013). Effects of home environment and center-based child care quality on children's language, communication, and literacy outcomes. *Early Childhood Research Quarterly*, 28(1), 94–101.

Pinto, Ana, Pessanha, M., & Aguiar, Cecilia. (2013). Effects of home environment and center-based child care quality on children's language, communication, and literacy outcomes. *Early Childhood Research Quarterly*, 28(1), 94-101.

Pla, J. L. (2013). Modernidad, desigualdad social e incertidumbre: apuntes para pensar los procesos de estratificación social desde una perspectiva dinámica. *Trabajo y Sociedad*, (20), 249–258.

Plummer, K. (1989). *Los documentos personales: introducción a los problemas y la bibliografía del método humanista*. Madrid: Siglo XXI de España Editores, S.A.

Pojomovsky, J. (2008). *Cruzar la calle. Vínculos con las instituciones y relaciones de género entre niños, niñas y adolescentes en situación de calle*. Buenos Aires: Espacio.

Pojomovsky, J., Cillis, N., & Gentile, M. F. (2006). Situación de niños, niñas y adolescentes en las calles de la Ciudad de Buenos Aires. Informe basado en 1.666 entrevistas realizadas en el Centro de Atención Integral a la Niñez y Adolescencia (CAINA) entre 1991 y 2003.

Quartulli, D., & Salvia, A. (2014). La movilidad y la estratificación socio-ocupacional en la Argentina. Algo más que un sistema en aparente equilibrio. *Laboratorio*, 0(24), 56–78.

Quispe Llanos, R. (S/F). Necesidades Básicas Insatisfechas. INEI-PERU.

Ramírez Chaparro, C. (2011). Curso Internacional sobre Elementos para el Análisis y la

Estructuración de las Políticas Públicas en América Latina. CLAD. Disponible en <https://www.clad.org/component/ohanah/curso-internacional-sobre-elementos-para-el-analisis-y-la-estructuracion-de-las-politicas-publicas-en-america-latina?Itemid=>

Ramos, J. (1997). Un balance de las reformas estructurales neoliberales, 62, 15–38.

Ravallion, M. (2000). Las líneas de pobreza en la teoría y en la práctica. CEPAL.

Reboratti, C. (2007). Los mundos rurales. En S. Torrado, *Población y bienestar en la Argentina del primero al segundo Centenario: Una historia social del siglo XX. Tomo II*. Buenos Aires: Editorial Edhasa.

Rios, C. D. (2014). *La intervención del Estado en la cuestión social: el caso del trabajo social*. La Plata.

Roitstein, G. L. (2013). Los profesionales del sistema de promoción y protección del derecho del niño: ¿nuevas prácticas o nuevos obstáculos? (pp. 106–111). Presentado en Cuarto Congreso Internacional de Investigación de la Facultad de Psicología de la Universidad Nacional de La Plata, La Plata: Universidad Nacional de La Plata.

Rosanvallon, P. (1995). *La nueva cuestión social: Repensar el Estado providencia*. Buenos Aires: Ediciones Manantial.

Rosanvallon, P., & Fitoussi, J.-P. (1997). *La nueva era de las desigualdades*. Buenos Aires: Ediciones Manantial.

ROSSETTI BEHRING, E. (2000). La nueva condición de la política social. En E. BORGIANNI & C. Montaña, *La política social hoy*. San Pablo: Cortez.

Rossetti Behring, E., & Boschetti, I. (2009). *Política Social - fundamentos e história*. San Pablo: Cortez.

Rozas Pagaza, M. (2001). *La intervención profesional en la relación con la cuestión social: el caso del trabajo social*. Buenos Aires: Espacio.

Rozas Pagaza, M., & Gabrinetti, M. (2015). *El trabajo social en diferentes campos de intervención profesional*. La Plata: Edulp.

Rozas Pagaza, M., Gabrinetti, M., Calvo, M., & Campagna, V. (2015). Condiciones Actuales de la Intervención en Trabajo Social: Representaciones, autonomía y subalternidad, *15*(22), 93–102.

Rozas Pagaza, M., Velurtas, M., & Favero Avico, A. (2014). La Intervención del Trabajo Social y su relación con las políticas sociales: algunas reflexiones en el contexto actual. Presentado en IX Jornadas de Investigación, Docencia, Extensión y Ejercicio Profesional – FTS – UNLP “Transformaciones sociales, políticas públicas y conflictos emergentes en la sociedad argentina contemporánea,” La Plata.

Rozas Pagaza, M. (2001). *La Intervención Profesional en Relación con la Cuestión Social: El Caso Del Trabajo Social*. Buenos Aires: Espacio editorial.

Salvia, A. (2000). Una generación perdida: Los jóvenes excluidos en los noventa. *Mayo Revista de Estudios de Juventud*, (1), 1–1.

Salvia, A. (2000). Una generación perdida: los jóvenes excluidos en los noventa. *Revista de Estudios de Juventud*, 1.

Salvia, A. (2005). Argentina Siglo XXI: segregación y nueva marginalidad en tiempos de cambio social. Presentado en XXV Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología, Porto Alegre.

Salvia, A. (2008). Introducción: la cuestión juvenil bajo sospecha. En A. Salvia, *Jóvenes promesas. Trabajo, educación y exclusión social de jóvenes pobres en la Argentina*. Buenos Aires: Miño y Dávila.

Salvia, A. (2015). Estimación de la pobreza multidimensional desde la perspectiva matricial bienestar/derechos 2010-2014. Observatorio de la Deuda Social Argentina.

Salvia, A. (Ed.). (2016). Tiempo de balance: deudas sociales pendientes al final del bicentenario. Observatorio de la Deuda Social Argentina.

Salvia, A., & Bonfiglio, J. I. (2016). Evaluación de la pobreza urbana desde un enfoque multidimensional basado en derechos 2010-2015. Observatorio de la Deuda Social Argentina.

Salvia, A., & Tuñon, I. (2003). Los jóvenes trabajadores frente a la educación, el desempleo y la inserción social. Fundación Friedrich Ebert.

Salvia, A., & Vera, J. (2016). Pobreza y desigualdad por ingresos en la Argentina urbana 2010-2015. Tiempos de balance. Observatorio de la Deuda Social Argentina.

Salvia, A., & Zelárayan, J. (1998). Cambio estructural, inserción sectorial y estrategias familiares. En *4º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. ASET. Facultad de Economía de la UBA, Buenos Aires*. Buenos Aires.

Salvia, A., Tuñon, I., & Musante, B. (2011). Informe sobre la Inseguridad Alimentaria en la Argentina. Hogares Urbanos. Documento de trabajo del Observatorio de la Deuda Social Argentina.

Salvia, A., Tuñon, I., & Poy, S. (2014). Desafíos teórico-metodológicos de los estudios de evaluación de impacto de programas sociales: el caso de la Asignación Universal por Hijo en la Argentina. Presentado en IV Encuentro Latinoamericano de Metodología de las Ciencias Sociales (ELMeCS). REDMET, Costa Rica.

Salvia, A., Vera, J., & Poy, S. (2014). La política social y sus efectos sobre la pobreza y la desigualdad durante distintos regímenes socioeconómicos en la argentina (1992-2012).

Sánchez-Alías, A., & Jiménez-Sánchez, M. (2013). Exclusión social: fundamentos teóricos y de la intervención. *Trabajo Social Global-Global Social Work*, 3(4), 133–156.

- Scribano, A., & Sena, A. D. (2009). Las segundas partes sí pueden ser mejores: Algunas Reflexiones sobre el uso de datos secundarios en la investigación cualitativa. *Sociologías*, 11(22).
- Schettini, P., & Cortazzo, I. (2015). *Análisis de datos cualitativos en la investigación social*. La Plata: Editorial de la Universidad Nacional de La Plata (EDULP).
- Schorr, M. (2012). La desindustrialización como eje del proyecto refundacional de la economía y la sociedad en Argentina, 1976-1983. *América Latina En La Historia Económica*, 19(3), 31–56.
- Schuliaquer, I. (2011). 2011 Modelos de igualdad para la justicia, en la sociedad y en la escuela. Entrevista a François Dubet, por Ivan Schuliaquer, Propuesta Educativa Número 36 – Año 20 – Nov 2011 – Vol 2 – Págs. 79 a 85. *Propuesta Educativa*, 2(20), 79–85.
- Schütz, A. (1972). *Fenomenología del mundo social: introducción a la sociología comprensiva*. Buenos Aires: Paidós.
- Schutz, A., & Luckmann, T. (2003). *Las estructuras del mundo de la vida*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Schwartz, H., & Jacobs, J. (1979). *Qualitative Sociology*. New York: Simon and Schuster.
- Sen, A. (1981). *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*. Oxford: Oxford University Press.
- Sen, A. (1995). *Inequality Reexamined*. Cambridge: Harvard University Press.
- Sen, A. (1996). On the Status of Equality. *Political Theory*, 24(August).
- Sen, A. (1997). Bienestar, la condición de ser agente y libertad. Conferencias Dewey de 1984. En A. Sen, *Bienestar, justicia y mercado*. Barcelona: Grupo Planeta (GBS).
- Sen, A. (1997). *Choice, Welfare and Measurement*. Cambridge: Harvard University

Press.

Sen, A. (1999). *Development as Freedom*. Oxford: Oxford University Press.

Sen, A. (2000). Social Exclusion: Concept, Application and Scrutiny. *Office of Environment and Social Development, Asian Development Bank, Social Development Papers*, 1(June).

Sen, A. (2000). Social justice and the distribution of income. *Handbook of Income Distribution*, 1, 59–85.

Sen, A., & Sen, A. K. (2000). *Desarrollo y libertad*. Planeta.

Sen. (1984). Bienestar, la condición de ser agente y libertad. Presentado en Conferencias Dewey.

Seoane Toimil, I. (2011). Subjetividades y sentidos en las prácticas de intervención profesional en infancia en tiempos de vacilación de la ley. Presentado en Tercer congreso internacional de investigación, La Plata.

Shaw, K. (2014). *Para una Teoría General de la Calle*. Shine a Light.

Sotelo, R., & Lazzaro, G. (2015). Conformación de los 16 dominios de estimación de la provincia de Buenos Aires. Dirección de Estadística y Censos de la Provincia de Buenos Aires.

Soto, I. P. (2012). Sociología de la Infancia: las niñas y los niños como actores sociales. *Revista de Sociología*, 0(27).

Spicker, P., Alvarez Leguizamon, S., & Gordon, D. (2009). *Pobreza: Un Glosario Internacional*. Buenos Aires: CLACSO.

Stake, R. (1994). Qualitative case studies. En N. K. Denzin & Y. S. Lincoln, *Handbook of qualitative research* (Vol. xii, pp. 236–247). Thousand Oaks, CA, US: Sage Publications, Inc.

- Stake, R. E. (1998). *Investigación con estudio de casos*. Ediciones Morata.
- Stewart, F. (1997). La Insuficiencia Crónica del Ajuste. UNICEF.
- Stiglitz, J. E. (2012). *El precio de la desigualdad: El 1 % de población tiene lo que el 99 % necesita*. Madrid: Penguin Random House Grupo Editorial.
- Strauss, A., & Corbin, J. M. (1997). *Grounded Theory in Practice*. Thousand Oaks: SAGE.
- SUBDERE. (2009). Guía metodológica para la formulación de políticas públicas regionales. Gobierno de Chile. Disponible en <http://www.subdere.gov.cl/documentacion/gu%C3%AD-metodol%C3%B3gica-para-la-formulaci%C3%B3n-de-pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas-regionales-mayo-2009>.
- Subirats, J. (1989). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Subirats, J., Alfama, E., & Pineda, A. O. i. (2009). Ciudadanía e inclusión social frente a las inseguridades contemporáneas. La significación del empleo. *Documentos de Trabajo (Fundación Carolina)*, (32), 133–142.
- Taylor, S. & Bogdan, R. (2000). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. Buenos Aires: Paidós.
- Tokman, V. (1995). Pobreza y homogeneización Social: Tareas para los noventa. En R. J. Luis (Ed.), *América Latina a fines de siglo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Torrado, S. (2003). *Historia de la familia en la Argentina moderna (1870-2000)*. Buenos Aires: Ediciones de la Flor.
- Touraine, A. (2005). *Un nuevo paradigma para comprender el mundo de hoy*. Madrid: Grupo Planeta (GBS).
- Touraine, A. (2006). *Crítica de la Modernidad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Townsend, P. (1979). *Poverty in the United Kingdom: A Survey of Household Resources*

and Standards of Living. Berkeley: University of California Press.

Tummers, L., & Bekkers, V. (2014). Policy Implementation, Street-level Bureaucracy, and the Importance of Discretion. *Public Management Review*, 16(4), 527–547.

Tuñón, I., & Poy, S. (2014). El Espacio de las privaciones en la infancia desde un enfoque de derechos. Evidencias para el caso argentino (2010-2013). Presentado en XIII Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, UdeLaR Montevideo.

Tuñón, I., & Salvia, A. (2013). Apuntes sobre la construcción de indicadores de desarrollo humano de la infancia. En *Modelos e indicadores de desarrollo y bienestar infantil*. Montevideo: Tradinco S.A.

UNICEF, & CEPAL (2006). Efectos de la crisis en Argentina. Las políticas del Estado y sus consecuencias para la infancia. Disponible en https://www.unicef.org/argentina/spanish/resources_6995.htm.

UNICEF, & CEPAL. (2006). Efectos de la crisis en Argentina. Las políticas del Estado y sus consecuencias para la infancia. UNICEF.

UNICEF, & Ministerio de Salud. (2011). Guía de recomendaciones para la Atención integral de adolescentes en espacios de salud amigables y de calidad. UNICEF-Ministerio de Salud.

UNICEF. (2005). Estado Mundial de la Infancia 2005. Disponible en https://www.unicef.org/spanish/publications/index_24432.html.

UNICEF. (2006). Participación de niños, niñas y adolescentes. UNICEF.

UNICEF. (2008). Un enfoque de la educación para todos basado en los derechos humanos. UNICEF.

UNICEF. (2009). Edición especial del “Estado mundial de la infancia”: Conmemoración

de los 20 años de la Convención sobre los Derechos del Niño. Disponible en https://www.unicef.org/spanish/publications/index_51772.html.

UNICEF. (2013). La situación de los niños, niñas y adolescentes en las instituciones de protección y cuidado de América Latina y El Caribe. Disponible en http://www.observatoriodelainfancia.es/oia/esp/documentos_ficha.aspx?id=4054.

UNICEF. (2014). Informe anual de actividades argentina 2014. UNICEF.

UNICEF. (2014b). Niñas, Niños y Adolescentes en Situación de Calle entre la Violencia y la Invisibilidad.

UNICEF. (2016). Estado mundial de la infancia. Una oportunidad para cada niño. UNICEF.

UNICEF. (2017). *Niñas, niños y adolescentes en situación de calle*. Disponible en https://www.unicef.org/bolivia/resources_19513.htm.

UNICEF. (s/f). Derechos de la niñez e inversión social. UNICEF - Fundación Arcor.

UNITED NATION CENTRE FOR HUMAN SETTLEMENTS HABITAT. (2001). *General assembly, especial session for overall review and appraisal of the implementation of habitat agenda*. Naeroby: UNITED NATIONS. Disponible en <http://www.un.org/en/development/devagenda/habitat.shtml>.

Urresti, M., & Fanfani, T. (2000). Una escuela para los adolescentes: reflexiones y valoraciones. En *Cambio de escenarios sociales, experiencia juvenil urbana y escuela*. Santa Fé, Argentina: UNESCO.

Valverde Mosquera, F. (2008). Intervención social con la niñez: operacionalizando el enfoque de derecho. *Revista Mad*, (3), 95–119.

Van Dijk, T. A. (2000). *El Discurso como estructura y proceso*. Barcelona: Gedisa.

Vapñarsky, C. A. (1994). Migraciones recientes. Crecimiento urbano diferencial y

migraciones en la Argentina: cambios de tendencias desde 1970. *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, 9(27), 225–260.

Vasilachis de Gialdino, I. (1992). *Métodos cualitativos I: los problemas teórico-epistemológicos*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

Vasilachis de Gialdino, I. (2007). Condiciones de trabajo y representaciones sociales. El discurso político, el discurso judicial y la prensa escrita a la luz del análisis sociológico-lingüístico del discurso. *Discurso & Sociedad*, 1, 148–187.

Vasilachis de Gialdino, I. V. de. (2003). *Pobres, pobreza, identidad y representaciones sociales*. Barcelona: Gedisa Editorial.

Velazquez, G. (2015). El proceso de urbanización en la Argentina: de la primacía a la fragmentación socio-espacial. Centro de Investigaciones Geográficas UNCPBA Tandil.

Velurtas, M., Weller, C., Enriquez, N., & Paliza, P. (2016). El acceso de los jóvenes a los programas Una mirada desde las instituciones y sus agentes Se recomienda su ingreso acompañado de un adulto. *Debate Público. Reflexión de Trabajo Social*, 6(12), 140–147.

Verdera, F. (2007). *La pobreza en el Perú. Un análisis de sus causas y de las políticas para enfrentarla*. Lima: CLACSO.

Villalta, C., & Llobet, V. (2015). Resignificando la protección. Los sistemas de protección de derechos de niños y niñas en Argentina. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 13, 167–180.

Villasante, T. (1995). Metodologías participantes y prácticas. *Cuadernos de La Red*, 3, 4–10.

Winnicott, D. W. (1974). *Playing and Reality*. London: Penguin Books.

Wittrock, M. (1986). *Análisis de datos y redacción del informe. La investigación en la*

enseñanza II. Métodos cualitativos y de observación. Barcelona: Paidós.